Nations Unies S/2009/599

Conseil de sécurité

Distr. générale
19 novembre 2009
Français
Original : anglais

Lettre datée du 17 novembre 2009, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint le rapport du Groupe de haut niveau de l'Union africaine sur le Darfour (annexe I), le texte du communiqué adopté le 29 octobre 2009 par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine (annexe II) et une lettre datée du 3 novembre 2009 (annexe III) dans laquelle le Président de la Commission de l'Union africaine, M. Jean Ping, me demande de soumettre ces documents au Conseil de sécurité.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir porter les documents ci-joints à l'attention des membres du Conseil de sécurité.

Le Secrétaire général
(*Signé*) **Ban** Ki-moon

09-61456 (F) 241109 241109

Merci de recycler

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي

UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

Addis Ababa, Ethiopia, P.O. Box: 3243 Tel.: (251-11) 5513 822 Fax: (251-11) 5519 321
Email: situationroom@africa-union.org, situationroom@ausitroom-psd.org

CONSEIL DE PAIX ET DE SECURITE
207EME REUNION AU NIVEAU DE CHEF
D'ETAT ET DE GOUVERNEMENT
29 OCTOBRE 2009
ABUJA, NIGERIA

PSC/AHG/2(CCVII)
Original : Anglais

RAPPORT DU GROUPE DE HAUT NIVEAU DE L'UNION AFRICAINE SUR LE DARFOUR (GUAD)

NOTE LIMINAIRE DU PRESIDENT DE LA COMMISSION

Je voudrais rappeler que, conformément à la décision adoptée par le Conseil de Paix et de Sécurité (CPS) lors de sa 142ème réunion tenue le 21 juillet 2008, appelant à la création d'un Groupe de haut niveau de l'UA sur le Darfour (GUAD), j'ai nommé d'éminentes personnalités africaines comme membres du GUAD. Par la suite, la décision du CPS a été entérinée par la 12ème session ordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union, tenue du 1er au 3 février 2009.

Le GUAD, dirigé par l'ancien Président Thabo Mbeki d'Afrique du Sud, a été mandaté pour examiner la situation de façon approfondie et soumettre au Conseil des recommandations sur les voies et moyens d'aborder au mieux les questions liées, d'une part, à l'obligation de rendre compte et à la lutte contre l'impunité et, de l'autre, à la réconciliation et à l'apaisement. Dans ce cadre, le GUAD a tenu sa réunion inaugurale, les 18 et 19 mars 2009, à Addis Abéba. Cette réunion a été suivie par de larges consultations avec les parties prenantes soudanaises et internationales.

Le Groupe a achevé son travail au début de ce mois, et m'a officiellement présenté son rapport, le 8 octobre 2009.

La Commission s'associe pleinement aux recommandations contenues dans le rapport, et est convaincue qu'elles constituent une feuille de route claire sur les meilleurs voies et moyens de traiter les questions interdépendantes de la paix, de la justice, de la réconciliation et de l'apaisement au Darfour, contribuant, par conséquent, à l'objectif global de la promotion durable de la paix et la stabilité au Soudan. J'espère sincèrement que le CPS saisira l'occasion de l'examen du rapport pour renforcer davantage le leadership de l'Afrique dans l'orientation des efforts de la communauté internationale, afin d'aider le Soudan et le peuple soudanais à parvenir à la paix, à la sécurité, à la réconciliation et à la justice.

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي

UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

DARFOUR

LA QUETE DE LA PAIX, DE LA JUSTICE ET DE LA RECONCILIATION

RAPPORT DU GROUPE DE HAUT NIVEAU DE L'UNION AFRICAINE SUR LE DARFOUR

OCTOBRE 2009

Table des matières

LETTRE DE TRANSMISSION iii
PREFACE DU PRESIDENT vi
ACRONYMES, ABREVIATIONS ET GLOSSAIRE x
RESUME xii

PARTIE I

Introduction: LE DARFOUR ET LE DÉFI POUR L'AFRIQUE 1
Chapitre: LA CRISE SOUDANAISE AU DARFOUR 9
Chapitre 2: LA QUETE DE LA PAIX AU DARFOUR 29
Chapitre 3: L'IMPORTANCE DE JUSTICE, DE RESPONSABILITE, DE RECONCILIATION ET D'APAISEMENT 50
En Guise de Conclusion : L'Importance du Soudan pour l'Afrique 79

PART II
RECOMMANDATIONS 80
ANNEXES: 104

A. Visites et Consultations
B. Tableaux et graphiques de la violence au Darfour
C. Biographies des membres du Groupe
D. Experts
E. Personnel de la Commission de l'UA/Secrétariat
F. Cartes du Soudan et du Darfour
G. Lettres

« Nous voulons la paix. Si elle vole dans les airs, je suis prêt à voler et l'attraper. Si elle est enfouie sous terre, je suis prêt à creuser pour l'obtenir. Si elle est en vente sur le marché, je trouverai l'argent nécessaire pour l'acheter ».

Un nomade qui a discuté avec le Groupe à El Fasher, au nord Darfour, le 20 juin 2009.

Nous sommes les enfants qui ont souffert de la guerre
Nous sommes les enfants qui n'ont pas pu jouer
Nous sommes ceux qui ont été nourris par la peur et les attaques
Nous sommes les âmes qui ont recouvert les espoirs du cœur

Notre destin a été écrit dans des temps d'injustices et d'incendies
Notre destin est de perdre notre tranquillité,
nos familles
nos maisons
et nos amis
Nous n'avons aucun pouvoir sur ce qui s'est passé, nous n'avons pas de parti pris
Nous espérons que la paix revienne chez nous
Nous disons à chaque personne portant une arme :
« Nous vous supplions, au nom d'Allah, de déposer vos armes si vous vous souciez de nous, car les armes n'ont apporté que la destruction, nous avons perdu nos maisons et nos mères
Si vous vous rangez du côté des enfants, nous sommes les enfants, que la paix soit avec nous ».

Un groupe d'enfants rencontré par le Groupe à Nyala, au sud Darfour, le 21 juin 2009

LETTRE DE TRANSMISSION

Monsieur le Président,

A la suite de la décision prise par le Conseil de Paix et de Sécurité (CPS) de l'Union africaine lors de sa 142ème réunion tenue au niveau ministériel, le 21 juillet 2008 et réaffirmée ensuite par la décision de la 12ème session ordinaire de la Conférence de l'Union africaine, tenue à Addis Abéba du 1er au 3 février 2009, vous nous avez nommés pour servir comme membres du Groupe indépendant de haut niveau de l'Union africaine sur le Darfour.

Le mandat que vous nous avez confié nous a amenés à étudier la situation au Darfour et à soumettre des recommandations sur les voies et moyens d'aborder au mieux les questions liées à l'obligation de rendre compte et à la lutte contre l'impunité, d'une part, et, de l'autre, à la réconciliation et à l'apaisement. En outre, et comme le CPS l'a si bien compris, ces objectifs ne peuvent être atteints sans la réalisation de la paix.

Nous avons l'honneur de vous soumettre notre Rapport unanime : intitulé *Darfour - La quête de la paix, de la justice et de la réconciliation.*

Ce fut un privilège pour nous d'avoir été sollicités pour entreprendre cette tâche importante et historique. De nombreuses personnes, tant au Soudan qu'en dehors de ce pays, portent des regards profondément différents sur ce qui s'est passé au Darfour, les causes et les conséquences du conflit. Elles ont également des opinions différentes sur la manière dont le conflit peut et doit être résolu. Notre observation fondamentale est que les populations du Darfour ont subi des violences extrêmes, ainsi que des violations flagrantes des droits de l'homme. Nous avons simultanément pris conscience du fait que la situation au Darfour ne peut être réglée en dehors du cadre plus large des défis auxquels le Soudan est confronté en tant que nation. Nous pensons également que la situation au Darfour est aussi une crise africaine, et qu'il est donc du devoir de l'Afrique d'aider le peuple du Soudan à parvenir à une solution durable.

Dans l'accomplissement de sa tâche, le Groupe a été guidé par le mandat précis qui lui a été confié, à savoir examiner les trois principaux piliers que sont la paix, la réconciliation et la justice dans le contexte du Darfour. Selon le Groupe, les objectifs de paix, de réconciliation et de justice au Darfour sont interconnectés, interdépendants, et il est souhaitable qu'ils soient tous atteints. Ils doivent être poursuivis d'une manière compatible avec la nécessité de parvenir à une transformation démocratique et socio-économique au Soudan.

L'une des composantes cruciale de la vision du Groupe est qu'en définitive, le règlement du conflit au Darfour repose principalement sur le peuple soudanais lui-même, et qu'un tel règlement nécessite l'intégration du Darfour dans le Soudan pour que les habitants de cette région puissent prendre toute la place qui leur revient comme citoyens égaux de la nation.

Nous sommes conscients qu'une crise de cette ampleur et de cette complexité oppose plusieurs types de vérités et que toutes les vérités ne sont pas les bienvenues pour toutes les parties prenantes et les autres acteurs concernés tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Soudan.

Par conséquent, nous nous attendons à ce que nos conclusions et nos recommandations fassent l'objet de débats entre tous ceux qui se préoccupent du Darfour et du Soudan, d'une façon plus globale.

Le Groupe a abordé son travail de manière objective et impartiale, et il a mené ses enquêtes scrupuleusement, sans préjugé, faveur ou parti pris. Nous sommes convaincus d'avoir assumé nos responsabilités envers les populations du Darfour, les peuples du Soudan et de l'Afrique, et que nos conclusions et recommandations fourniront une base de travail solide pour rétablir la paix, la réconciliation et la justice pour toutes les populations du Darfour et la nation soudanaise dans son ensemble.

C'est à vous, Monsieur le Président de la Commission de l'Union africaine, que nous adressons notre rapport, et à vous que nous demandons de le transmettre au Conseil de Paix et de Sécurité. Si l'Union africaine a un rôle central et primordial à jouer dans la mise en œuvre de nos Recommandations, celle-ci requiert aussi l'implication et l'action de différents autres acteurs et entités, plus particulièrement le Gouvernement du Soudan, d'autres parties prenantes soudanaises, les pays voisins du Soudan et le reste de la communauté internationale, y compris les Nations unies.

C'est seulement grâce à l'implication et au leadership de toutes les parties concernées que le monde pourra arriver à la compréhension et au consensus nécessaires pour mettre un terme à la guerre, aux déplacements et aux souffrances au Darfour, et ceci, si possible, sur la base des Recommandations contenues dans ce rapport.

Nous aimerions conclure en vous remerciant de nous avoir fait l'honneur de nous solliciter pour entreprendre cette importante mission, au nom de notre continent, l'Afrique.

Nous voudrions également exprimer notre gratitude aux institutions et personnes qui, au cours des six derniers mois, ont soutenu le processus de nos consultations et de notre réflexion, et aux experts qui nous ont apporté leur savoir technique et leurs avis.

Nous remercions également le Département Paix et Sécurité de la Commission de l'UA et le Bureau de Liaison de l'UA à Khartoum, pour avoir fourni un soutien logistique et administratif approprié et pour avoir facilité notre travail avec tant de professionnalisme.

La Mission de l'Union africaine et des Nations unies au Darfour (MINUAD) et le Dialogue et la Consultation Darfour-Darfour (DDDC) ont apporté un soutien professionnel, logistique et administratif précieux, sans lequel nos visites et nos consultations au Soudan n'auraient pas atteint leur but.

Nous remercions également les Gouvernements du Burundi, du Nigéria et de l'Afrique du Sud pour le soutien qu'ils ont apporté aux trois anciens chefs d'Etat membres du Groupe. Cette aide a fortement facilité les travaux du Groupe.

Nous espérons que les conclusions et les Recommandations du Groupe permettront à l'Union africaine d'apporter une contribution décisive à la réalisation d'une paix globale et juste au Darfour, ainsi que des objectifs liés à la justice, à la responsabilité, à la réconciliation et à l'apaisement. La traduction de ces Recommandations, une fois acceptées, dans la réalité sera bien plus exigeante et difficile que le travail que nous avons entrepris jusqu'ici, mais nous sommes convaincus que l'Afrique saura relever ce défi.

Veuillez recevoir, Monsieur le Président, l'assurance de notre plus haute considération.

Thabo Mvuyelwa Mbeki

Abdulsalami Abubakar

Pierre Buyoya

Ahmed M. El Sayed

Florence N.M. Mumba

Kabir A. Mohamed

Rakiya A. Omaar

PREFACE DU PRESIDENT

En 2003, une insurrection armée a éclaté au Darfour, au cours de laquelle des insurgés ont pris pour cible les forces de sécurité soudanaises. Le Gouvernement du Soudan a répondu par une contre-offensive soutenue pour vaincre l'insurrection armée. Au cours de ce conflit, des millions de civils au Darfour ont été déplacés internes, réfugiés ou tués. A partir de 2004, l'Union africaine (UA) et le reste de la communauté internationale sont intervenus pour mettre fin au conflit et s'attaquer à ses causes et conséquences.

Malgré ces efforts, y compris l'adoption de l'Accord de paix pour le Darfour (DPA) et le déploiement des forces de la Mission de l'Union africaine au Soudan (AMIS), suivis de l'Opération hybride Union africaine/Nations unies au Darfour (MINUAD), le conflit au Darfour n'est encore résolu. Parce qu'elle désire ardemment que ce but soit atteint très rapidement, l'UA a décidé de constituer le Groupe de haut niveau de l'Union africaine sur le Darfour pour qu'il puisse prodiguer des conseils sur la façon d'atteindre cet objectif, parallèlement à la réalisation de la réconciliation, du respect de l'obligation de rendre compte et de la justice.

Au cours de ses nombreuses interactions avec ses interlocuteurs soudanais, à l'intérieur et l'extérieur du Darfour, le Groupe a, à maintes reprises, entendu que le conflit était en réalité la manifestation d'une crise plus large qui affecte l'ensemble du Soudan. Ce problème, plus étendu, a été décrit comme la conséquence du développement d'un système socio-économique colonial et postcolonial dans lequel une minorité de la population, concentrée dans et autour de Khartoum, a maintenu son emprise sur le pouvoir politique et les ressources économiques du pays.

En conséquence de quoi, une grande partie du Darfour et les millions de Soudanais qui résident dans cette zone ont été condamnés à l'impuissance, au sous-développement économique et à la marginalisation. Cet état de fait a affecté toutes les régions du Soudan, le sud et le nord, l'ouest et l'est.

Pour contenir et gérer le mécontentement et l'insatisfaction, le pouvoir central a inévitablement eu recours à des mesures destinées à limiter les possibilités d'expression démocratiques devant permettre aux populations de s'organiser librement pour obtenir ce qu'elle considèrent comme étant leurs droits.

Le Soudan est l'un des pays les plus complexes en Afrique, en termes de race, de couleur, de culture, de langue, de religion, de niveau de développement et de nombreux autres domaines. C'est pourquoi son unité requiert que son développement, dans tous ses aspects, soit fondé sur le principe et la pratique de l'unité dans la diversité. Cependant, la manière dont il s'est développé au cours des périodes coloniale et postcoloniale a rendu ceci impossible. Ainsi, sa diversité a servi de force centrifuge plutôt que de force centripète.

D'autres facteurs ont contribué à la tragédie du Darfour, y compris les évolutions intervenues dans les pays voisins du Soudan, et plus particulièrement du Darfour. Ces bouleversements ont eu un impact décisif et négatif sur la situation au Darfour et doivent donc être pris en compte dans la résolution du conflit au Darfour.

De même, d'autres acteurs au sein de la communauté internationale ont, au fil des années, adopté des positions particulières à l'égard du Soudan, ce qui a constitué un facteur important encourageant ou entravant la résolution du conflit au Darfour. Cette question doit également être abordée.

Toutefois, de manière plus fondamentale, ce sont les inégalités historiquement enracinées au Soudan, et leurs conséquences, qui ont conduit à des soulèvements armés au sud-Soudan, au Darfour et à l'est du Soudan, chacun ciblant le pouvoir central qui leur avait refusé l'accès au pouvoir politique et une part équitable de la richesse nationale.

Il est vrai que le pouvoir central a la possibilité de vaincre et de réprimer les insurrections armées qui se produisent dans la périphérie. Mais il est également évident que, tôt ou tard, ces insurrections réapparaîtront aussi longtemps que les fondements sociaux et la structure économique du Soudan resteront inchangés.

Il s'ensuit donc que la restauration de la paix au Darfour, dans toutes ses composantes, y compris la justice et la réconciliation, exigent, entre autres initiatives, ce qui suit:

- mettre fin au conflit par le biais d'un règlement négocié;
- permettre au Darfour d'accéder équitablement au pouvoir politique et à la richesse nationale;
- la démocratisation du Soudan;
- accélérer le développement économique et social du Darfour;
- promouvoir la réconciliation et l'instauration d'une confiance mutuelle;
- rendre sur le long terme l'appartenance du Darfour à un Soudan uni attractive;
- encourager toutes les forces politiques du Soudan à s'engager fondamentalement dans la reconstruction et le développement du Soudan ; et
- normaliser les relations entre le Soudan et ses voisins et entre le Soudan et la communauté internationale au sens large.

Les nombreuses recommandations du Groupe couvrent de manière plus détaillée ces préalables essentiels.

Le Groupe est encouragé par le fait que son analyse et la nécessité de faire face aux conséquences politiques, économiques et sociales du développement profondément inégal du Soudan ont été articulées et envisagées dans nombre d'accords qui ont cherché à mettre un terme aux précédentes rébellions au Soudan, notamment à l'est, au sud et au Darfour même.

Ce qui a fait défaut, c'est une manifestation suffisante de la volonté politique et du soutien pratique requis, pour traduire entièrement les idées, projets et Accords existants en une action globale et soutenue pour améliorer la vie de toutes les populations du Soudan.

Ces Accords comprennent le Protocole de Machakos de l'Accord de paix global (CPA), la Déclaration de principes sur le conflit dans l'Est du Soudan, la Déclaration de principes sur le Darfour (DoP), l'Accord de paix sur le Darfour et la Constitution nationale intérimaire de 2005 (INC).

Ces Accords reconnaissent explicitement l'existence d'injustices historiques, d'inégalités et d'une marginalisation au niveau régional dans le développement du Soudan, et affirment que ceci doit être corrigé et constitue un élément central du règlement de tous les conflits violents au Soudan.

Dans la mesure où ces Accords reconnaissent la nécessité de répondre aux problèmes de démocratisation, de partage du pouvoir et des richesses, afin de s'attaquer aux causes profondes des conflits au Soudan, ils constituent la base sur laquelle le Soudan peut et doit reconstruire son système de gouvernance. Ils fournissent le cadre nécessaire au sein duquel doivent être abordés les problèmes spécifiques liés à la construction de la paix et au sentiment d'appartenance à l'ensemble national au Darfour.

Les Accords préconisent la mise en place d'un système fédéral de Gouvernement, ce qui permettrait aux régions d'exercer un pouvoir effectif tant au niveau régional que fédéral, y compris au niveau local et de l'Etat.

Ils constituent ainsi une base pour fonder une discrimination positive, de sorte que les régions auparavant défavorisés (la périphérie) bénéficient d'une aide rapide pour jouer un rôle équitable à tous les niveaux et dans toutes les sphères du système d'administration de l'Etat.

En outre, ces Accords permettent d'initier des programmes pour gérer la diversité du Soudan, afin de renforcer sa cohésion nationale de façon à ce qu'elle soit une source de force, d'harmonie et d'inspiration. Ils fournissent un cadre pour le processus de réconciliation régionale et nationale qui, avec les autres mesures indiquées ci-dessus, devrait contribuer renforcement de la coexistence pacifique et de la coopération entre les diverses communautés du Soudan.

Il existe ainsi des Accords qui peuvent favoriser l'implication de la population du Soudan dans son ensemble dans la définition de l'avenir du pays. La mise en œuvre de tels processus de consultation populaire permettrait d'assurer la pérennité des Accords conclus et d'apporter une contribution essentielle au maintien de la cohésion nationale du Soudan.

En outre, ces Accords offrent au peuple du Soudan le cadre politique pour agir de concert et en appeler à l'Afrique et au reste du monde, pour obtenir les ressources dont le pays a besoin pour sa reconstruction, sur la base des idées détaillées dans des documents comme l'Accord de paix global et l'Accord de paix pour le Darfour, que la communauté internationale a aidé à négocier.

Quelle qu'ait pu être son point de vue dans le passé, la communauté internationale a le devoir d'insister pour que tous les Soudanais mettent en œuvre les dispositions contenues dans des Accords comme le CPA. De même, la communauté internationale a l'obligation de

fournir les moyens qui permettront aux Soudanais de réaliser les objectifs contenus dans ces Accords.

A cet égard, il est d'une importance stratégique pour tous ceux qui s'intéressent réellement à un avenir meilleur pour le peuple du Soudan de comprendre et d'accepter qu'il est impératif que toutes les forces politiques et sociales soudanaises, sans exception, soient mobilisées de façon constructive pour contribuer à la mission historique de la renaissance du Soudan. Ces forces politiques et sociales devraient être encouragées à motiver les membres de leurs groupes respectifs dans cet esprit.

Les parties prenantes, tant au Soudan qu'au sein de la communauté internationale, se doivent de comprendre que ce dont le Soudan a besoin ce sont des groupes possédant un leadership fort et rassembleur et qui jouissent de la confiance nécessaire des personnes qu'ils représentent, pour que ces dernières soient de véritables agents de changement dans le processus visant à donner naissance à un Soudan nouveau.

Pour leur part, les acteurs soudanais devront démontrer, par des actions concrètes, qu'ils sont en effet ces agents de changement.

La République du Soudan et la République démocratique du Congo sont les deux seuls pays en Afrique qui partagent leurs frontières avec neuf autres pays africains. Outre le fait qu'ils partagent une frontière commune, et en plus de leurs propres problèmes internes, ils sont situés dans des sous-régions actuellement instables.

Leur stabilité, fondée sur la paix, la démocratie, le développement et la bonne gouvernance, est donc d'une importance cruciale pour l'avenir de la région et du continent.

Ces deux pays disposent de ressources humaines et matérielles très importantes et peuvent apporter une contribution capitale au développement durable de l'Afrique, en général.

Le revers de cette situation est que si ces pays venaient à se désagréger ou à sombrer dans une crise profonde, ils généreraient d'énormes « tsunami », qui entraîneraient un désastre non seulement pour leurs voisins immédiats, mais aussi pour tout le continent africain et représenteraient ainsi une menace pour le reste du monde.

Pour leur part, l'Union africaine, les pays et les peuples de l'Afrique dans leur ensemble ont un intérêt direct et immédiat à ce que le conflit au Darfour soit résolu sans délai sur la base des principes évoqués ci-dessus. L'Union africaine a l'obligation absolue de s'organiser pour atteindre cet objectif, y compris la mise en œuvre des recommandations du Groupe de haut niveau de l'UA sur le Darfour (GUAD).

Les millions de civils touchés par les conflits au Darfour, au sud et à l'est du Soudan, attendent de l'Union africaine qu'elle soit l'incarnation même de l'unité des peuples de l'Afrique et le dépositaire de leurs espoirs pour une vie meilleure, caractérisée par la paix, la stabilité, la démocratie, le développement et la fin de la pauvreté, de la faim, de la maladie, de l'ignorance, du désespoir et de la peur.

ACRONYMES, ABREVIATIONS ET GLOSSAIRE

ACRONYMES/ABREVIATIONS

AMIS	Mission de l'Union africaine au Soudan
GUAD	Groupe de haut niveau de l'Union africaine sur le Darfour
CFC	Commission du cessez-le-feu
CPA	Accord de paix global (de janvier 2005)
CPI	Cour pénale internationale
CPS	Conseil de paix et de sécurité
CSA	Arrangements sécuritaires globaux (proposé)
CSNU	Conseil de Sécurité des Nations unies
DDC	Convention consultative sur le Darfour (proposé)
DDDC	Dialogue et Consultation Darfour-Darfour
D-IMC	Commission de mise en œuvre et de suivi sur le Darfour (proposé)
D-JAM	Mission d'évaluation conjointe sur le Darfour
DoP	Déclaration de Principes (de 2005)
DPA	Accord de paix sur le Darfour
EUFOR	Force de l'Union européenne (au Tchad)
FA	Accord-cadre (proposé)
GPA	Accord politique global (proposé)
IDP	Personne déplacée interne
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le Développement
INC	Constitution nationale intérimaire
JCM	Médiateur en chef conjoint
JMAC	Cellule d'analyse conjointe de la Mission
JRRD	Mécanisme de Justice et de Réconciliation pour le Darfour (proposé)
LEA	Ligue des Etats arabes
MINUAD	Opération hybride Union africaine/Nations unies au Darfour
MINURCAT	Mission des Nations unies en République centrafricaine et au Tchad
MINUS	Mission des Nations unies au Soudan
MLS/A	Mouvement/Armée de libération du Soudan
NCP	Parti du Congrès national
NIF	Front islamique national
ONU	Organisation des Nations unies
PCP	Parti du Congrès populaire
SAF	Forces armées soudanaises
SCCED	Tribunal pénal spécial sur les événements au Darfour
SH	Cessation des hostilités
SPI	Initiative du peuple soudanais
SPLM	Mouvement de libération du peuple du Soudan
TJRC	Commission Vérité, Justice et Réconciliation (proposée)
ToR	Termes de référence
UA	Union africaine

LEXIQUE DES TERMES

Ajawid	Médiateurs d'un Judiya
Diya	Prix du sang, indemnisation en cas de décès ou de blessure
Hakura (pluriel: *Hawakeer)*	Concession foncière traditionnelle, généralement considérée comme un système de propriété tribale
Judiya (également *Judia*)	Système de médiation traditionnel pour les conflits intertribaux.
Native Administration	Système hiérarchique des cheikhs des villages et des chefs tribaux supérieurs
Omda	Chef d'administration
Wali	Gouverneur d'Etat

RESUME

Le Groupe de Haut Niveau de l'UA sur le Darfour

1. Le Groupe de haut niveau de l'UA sur le Darfour (AUPD) a été constitué par le Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA pour examiner les questions de paix, de justice, d'obligation de rendre compte, d'impunité et de réconciliation au Darfour (Soudan). Il a commencé sa mission en mars 2009, et l'a achevée en septembre 2009. Ce rapport est le résultat de quatre missions au Soudan menées par le Groupe, correspondant à quarante jours passés dans le pays, pendant lesquels il a rencontré plus de 2700 individus au Darfour et environ 400 à Khartoum ; il a également visité Juba. Le Groupe a aussi visité les pays de la région, et a eu des discussions avec des représentants de la communauté internationale.

La crise du Soudan au Darfour

2. La crise du Darfour est historiquement enracinée dans la négligence des périphéries soudanaises, qui date de l'époque coloniale et s'est poursuivie pendant les années d'indépendance du Soudan. La crise au Darfour est la manifestation de la répartition inéquitable des richesses et du pouvoir au Soudan, et le Groupe la définit donc comme «La crise du Soudan au Darfour ».

3. La crise du Darfour comporte différents niveaux de conflits, y compris des conflits locaux sur les ressources et le pouvoir administratif, des conflits entre le Darfour et le centre du pouvoir à Khartoum, et un conflit internationalisé entre le Soudan et le Tchad. Toutes ces catégories de conflits doivent être traitées et résolues pour que la paix, la sécurité et la réconciliation au Darfour deviennent une réalité.

4. La crise du Darfour a une dimension politique, économique, écologique, sécuritaire, humanitaire et de droits de l'homme. Tous ces aspects doivent être abordés. Des millions d'habitants du Darfour vivent dans des conditions indignes et sans espoir pour l'avenir. Malgré la réduction de la violence meurtrière, l'insécurité persiste. Ces conditions inacceptables perdurent depuis plus de six ans, et il est urgent d'y mettre fin.

5. Le Soudan va faire face à des moments historiques au cours des deux prochaines années, y compris les élections générales de 2010 et le référendum sur l'autodétermination au Sud-Soudan en 2011. Il est impératif que les citoyens soudanais du Darfour soient en mesure de participer pleinement à des élections générales libres et régulières. Les populations du Darfour devraient également pouvoir participer à tout dialogue national qui porterait sur le référendum de 2011, sans être perturbées par une crise non résolue dans leur région. Ces considérations imposent que la crise du Darfour soit traitée d'urgence.

6. L'Afrique a des responsabilités au Soudan, que le continent s'efforce d'assumer. Les pays africains ont ouvert la voie à la médiation dans la guerre entre le nord et le sud, aboutissant à l'Accord de paix global (CPA). Ils ont cherché à faire de même pour le Darfour. Des soldats africains œuvrent au maintien de la paix au Soudan. L'avenir du Soudan représente un enjeu crucial pour l'Afrique. Un changement qui s'effectuerait dans le calme, la paix et la démocratie au Soudan rayonnerait sur toute l'Afrique. Par contre, si le Soudan

devait échouer, les conséquences se feraient sentir immédiatement dans les neuf pays qui font frontière avec lui et bien au delà.

L'éruption d'un conflit violent

7. Les aspirations insatisfaites des habitants du Darfour pour obtenir une part équitable des richesses du pays et participer de façon égale au système politique national a rendu inévitable la confrontation avec l'Etat. La rébellion qui a ensuite éclaté en 2003 avait été initialement organisée autour du Mouvement/ Armée de Libération du Soudan (MLS/A) et du Mouvement pour la Justice et l'Egalité (MJE). Ces deux groupes se différencient en grande partie selon des lignes ethniques, mais se sont plus tard fragmentés en groupes dissidents. Le déclenchement des hostilités a conduit au lancement d'une contre-insurrection massive dans laquelle des milices ont été mobilisées aux côtés de l'appareil militaire soudanais pour réprimer la rébellion.

8. L'extrême violence et les violations flagrantes des droits de l'homme qui ont suivi cette mobilisation ont entraîné une grave crise humanitaire, caractérisée par la mort de nombreuses personnes, le déplacement de plus de deux millions d'autres à l'intérieur du Soudan et jusqu'à 250 000 réfugiés traversant la frontière vers le Tchad. Le rôle joué par les groupes de nomades dans la formation des milices et, plus largement, dans la contre-insurrection a créé de profondes divisions et tensions dans la société du Darfour, qui ont besoin d'être apaisées.

9. Même si la violence liée à l'insurrection et la contre-insurrection a atteint un sommet en 2004, les non-combattants ont continué de mourir et d'être déplacés après cette période, et l'héritage de l'insécurité, qui a précédé l'insurrection, continue à affecter négativement la vie de millions d'habitants du Darfour de diverses manières. En raison de l'effondrement de l'ordre public, caractérisé par le banditisme et alimenté par la prolifération des armes au sein des différentes communautés, des forces de maintien de l'ordre déficientes et l'inefficacité des structures de gouvernance locales, les problèmes persistent. Tout ceci a fait de la justice et de la réconciliation des éléments essentiels de la recherche de la paix au Darfour.

Nature et dimension du conflit

10. Parmi tous les problèmes qui s'enchevêtrent et ont généré le conflit au Darfour - conflits sur les ressources, les moyens de subsistance et les exigences pour que soient reconnues les identités ethniques – celui de la terre revêt une importance cruciale. La compétition pour la terre et l'accès à ses ressources a considérablement pesé sur le système de propriété des terres du Darfour. Les pressions liées à la croissance démographique, les changements des modes d'exploitation des terres, l'impact des changements climatiques et les contraintes qui pèsent sur l'environnement ont fait des terres un sujet encore plus important et une source de divisions au Darfour. Le déplacement d'une partie importante de la population et les allégations que les terres laissées vacantes par les réfugiés et personnes déplacées ont été occupées par d'autres sont des sources de complications supplémentaires qui doivent être traitées de façon urgente, tout en envisageant une approche plus concrète de la question agraire au Darfour. La question des terres devra être

abordée d'une manière globale, en temps utile, lors des négociations pour l'Accord politique global (détaillé ci-dessous), faute de quoi cette question continuera à alimenter des conflits entre les populations du Darfour.

11. Au niveau régional, le conflit du Darfour a également conduit à un conflit entre les Gouvernements du Soudan et du Tchad, dont les relations restent tendues. La normalisation de ces relations est donc une condition indispensable à la stabilité au Darfour. Dans le même temps, le rétablissement de la sécurité au Darfour est susceptible de désamorcer les tensions entre les deux pays. Au niveau international, la guerre au Darfour a suscité des interventions humanitaires, politiques et juridiques, qui doivent être prises en compte pour trouver des réponses à la situation dans cette région.

Efforts visant à promouvoir la stabilité et un règlement

12. Assurer la stabilité au Darfour exige un processus politique dans lequel l'attention nécessaire serait portée aux piliers interconnectés de la paix, de la justice et de la réconciliation, qui doivent tous être abordés pour garantir une paix durable au Darfour. Pour leur part, les habitants du Darfour demandent un processus de paix inclusif et accéléré qui fournirait une garantie immédiate de sécurité partout au Darfour. Ils attendent de leur Gouvernement et de la MINUAD qu'ils prennent les mesures nécessaires pour améliorer leur sécurité, et des Mouvements armés et du Gouvernement qu'ils concluent un accord de cessez-le-feu dont découlerait une sécurité durable. Après des années de déplacement, les habitants du Darfour réclament le droit de revenir vivre, en toute sécurité, dans leurs propres maisons et communautés. Pour réparer les dommages qu'ils ont subis, ils attendent du Gouvernement qu'il mette en place un programme d'indemnisation pour les pertes individuelles et communautaires, ainsi qu'un programme social et économique plus large pour le développement et le redressement du Darfour. Toutes les formes de réparations nécessaires seront essentielles pour tous ceux qui ont subi un préjudice causé par les forces de sécurité et les milices alliées, afin que les populations aient à nouveau confiance en l'Etat.

13. La vision d'un Soudan régénéré et stable, régi par des principes démocratiques, décentralisé et inclusif, fournit l'inspiration ainsi que le contexte de la recherche de solutions pour le Darfour. Le règlement du conflit au Darfour exige la transformation fondamentale de la configuration politique du Soudan. Cela impliquera que toutes les forces politiques du Soudan agissent de concert, avec le soutien du reste de l'Afrique et de la communauté internationale, pour redresser leur pays. Cette tâche est particulièrement urgente, étant donnée l'imminence des élections de 2010 et du référendum sur le Sud-Soudan l'année d'après. Il est impératif que les populations du Darfour soient en mesure de participer pleinement aux élections et à toute décision découlant du référendum sur le Sud-Soudan.

14. L'Afrique a été au premier rang dans les initiatives visant à mettre fin à la crise du Darfour. Depuis 2004, les efforts de l'Union africaine ont inclus la négociation d'un cessez-le feu, le déploiement d'une opération de maintien de la paix, la Mission de l'Union africaine au Soudan (AMIS), et la médiation d'un Accord de paix entre les belligérants de la guerre du Darfour. Depuis 2007, l'UA collabore avec les Nations unies dans le cadre d'une Opération

de maintien de la paix (MINUAD) et d'efforts de médiation pour le Darfour par le biais d'un Médiateur conjoint. Aujourd'hui la MINUAD remplit une fonction essentielle pour la stabilisation du Darfour, assurant la sécurité de ses populations, répondant aux besoins humanitaires et encourageant la réconciliation entre communautés.

15. L'investissement le plus important pour renouer le dialogue a été le processus de paix d'Abuja, qui a abouti à la signature du DPA. Le DPA n'a finalement pas débouché sur la paix, parce que les principaux Mouvements armés ont refusé de signer l'Accord. Le processus a également été affaibli par le défaut de participation à ces négociations de larges secteurs de la population du Darfour. Présentement, le processus de paix de Doha, soutenu par l'UA, les Nations unies et le Qatar, mobilise les efforts visant à arriver à un règlement définitif. Les travaux du Groupe devraient contribuer à renforcer et favoriser ce processus.

La quête de la justice et de la réconciliation

16. La justice et la réconciliation pour le Darfour ne peuvent être séparées. Elles sont inextricablement liées et devraient donc être abordées, tant conceptuellement que procéduralement, d'une manière intégrée, afin de contribuer à la paix et à la stabilité au Soudan. Même si les événements qui nécessitent la justice et la réconciliation sont survenus au Darfour, ils n'en revêtent pas pour autant une dimension nationale. Par conséquent, tous les Soudanais devront contribuer au débat portant sur les mesures qui devraient être adoptées sur le Darfour.

17. La question de la justice pour le Darfour est dev*enue une forte source de divisions après que la Cour* pénale internationale a émis un mandat d'arrêt contre le Président Omar Al Bashir en mars 2009. L'attention portée à la CPI ne doit pas détourner de la réalité, car, même à pleine capacité, la CPI ne peut s'occuper que d'une poignée d'individus, abandonnant ainsi le fardeau de la justice au système national. A ce jour, le Soudan, qui n'a pas ratifié le Statut de Rome de la CPI, continue de rejeter l'intervention de la CPI. Il ne peut cependant ignorer sa propre obligation de juger les crimes qui ont été commis au Darfour. Le Groupe considère qu'à présent, la priorité doit être de renforcer le système juridique national du Soudan pour juger de façon appropriée les auteurs des violations des droits de l'homme et octroyer des indemnisations aux victimes au Soudan. A ce jour, cependant, les auteurs des crimes graves du Darfour sont restés largement impunis et les besoins d'apaisement et de réconciliation sont restés en grande partie insatisfaits. Cette situation doit être corrigée d'urgence, et ceci dans le cadre d'une paix négociée.

18. Pour y parvenir, le Soudan peut s'appuyer sur un héritage juridique riche et diversifié, englobant le droit commun et les lois coutumières et islamiques. La Constitution du Soudan, les lois pénales et le système des tribunaux formels constituent un cadre suffisant pour juger les crimes et délits commis au Soudan. Le Groupe admet qu'il est indubitablement difficile d'enquêter et de juger des crimes de masse, surtout pendant qu'un conflit est en cours. Néanmoins, il estime qu'un système de justice renforcé et soutenu politiquement peut relever le défi. En raison des manquements de l'Etat face à la grave situation au Darfour, la foi dans le système de justice pénale a été fortement érodée. Pour restaurer la confiance et empêcher l'impunité, un changement profond sera indispensable. Il sera particulièrement nécessaire d'établir un système intégré d'obligation

de rendre compte comprenant diverses mesures et institutions qui collaborent afin de traiter l'éventail complet des abus et violations qui ont été commis pendant le conflit.

19 Le Gouvernement a récemment adopté des mesures pour modifier la législation pénale, afin de tenir compte des crimes internationaux. Il s'agit d'une première étape bienvenue. Cependant, d'autres obstacles au fonctionnement efficace du système de justice pénale existent. Le Soudan a, par exemple, conservé une législation qui garantit l'immunité aux membres de la police et des forces armées pour les crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. Un consentement formel de l'institution concernée est habituellement requis avant que des poursuites pénales puissent être engagées contre ces personnes. Ces entraves à la justice devront être éliminées. En outre, le système judiciaire du Soudan a besoin de regagner sa crédibilité et son estime aux yeux des populations du Darfour et au niveau national.

20 En définitive, la demande sous-jacente de justice provient principalement des victimes du conflit. Leur confiance en une réponse nationale a besoin d'être rétablie, et ceci grâce à des mesures crédibles garantissant leur participation significative à la justice, ainsi qu'aux procédures et processus de réconciliation, étanchant ainsi leur soif de justice.

Le besoin de réconciliation

21 La justice et la réconciliation sont des valeurs qui se renforcent mutuellement et sont toutes deux indispensables au Darfour. La réconciliation pourra prendre différentes formes, et contribuera à réparer les relations entre le Darfour et l'Etat, et, localement, à renouer des relations à présent détériorées entre les habitants du Darfour. Au Darfour, il existe des pratiques et des traditions établies qui peuvent être utilisées pour promouvoir la réconciliation et régler les conflits intra et inter-communautaires. Les indemnisations jouent un rôle central dans ces processus. Ces mécanismes devront être complétés par des mesures de justice et de réconciliation formelles. Il est donc particulièrement important que la réconciliation soit considérée comme appropriée et compatible avec les processus de justice pénale. Ainsi, les victimes des crimes devraient participer à la procédure pénale et, le cas échéant, recevoir des indemnisations par l'intermédiaire du système formel.

22 Plus généralement, la marginalisation historique du Darfour et de ses habitants exige des interventions correctives, politiques et socio-économiques pour inverser des décennies de négligence et restructurer les relations entre le Darfour et le centre. Un règlement du conflit au Darfour doit être soutenu par des structures de gouvernance locale efficaces et crédibles dans les communautés. Celles-ci ont périclité au fil des années, et doivent être effectivement rétablies. Au Darfour, du fait du conflit, le tissu social a été rompu. Un processus de réengagement sera nécessaire pour restaurer ces relations brisées. Au Darfour, les discussions sur la réconciliation doivent continuer à être encouragées par les différents acteurs présents sur le terrain. A cet égard, la MINUAD a un rôle clé à jouer, de même que le Dialogue et la Consultation Darfour-Darfour.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Rechercher la paix

23 Le Groupe estime que le problème du Darfour implique un règlement politique et un processus de négociations qui abordent toutes les questions relatives à la paix, à la justice et à la réconciliation et qui soient guidés par les principes généraux suivants:

(a) le conflit au Darfour requiert un processus global négocié dans le cadre d'une transformation démocratique de l'ensemble du Soudan, qui devrait être construite sur les valeurs de partage du pouvoir, de partage des richesses, de la réconciliation nationale et de la poursuite de l'objectif d'unité nationale dans la diversité, que le Soudan reste un seul ou se divise en deux pays après 2011 ;

(b) tout processus politique au Darfour doit prendre en compte les causes profondes du conflit, qui résident dans la marginalisation du Darfour. Un règlement devrait donc aboutir à l'adoption de mesures politiques, économiques et sociales visant à rétablir la place légitime du Darfour au Soudan ;

(c) les négociations sur le Darfour devraient être inclusives. Les participants devraient comprendre les belligérants armés, les partis politiques, les personnes déplacées internes, les réfugiés, les chefs traditionnels, l'administration indigène, les groupes d'éleveurs nomades et la société civile ;

(d) dans la quête de la paix, la dimension externe du conflit et de la normalisation des relations entre le Soudan et ses voisins, plus particulièrement le Tchad, ainsi que des relations entre le Soudan et la communauté internationale dans son ensemble, devraient être une priorité ;

(e) les négociations pour mettre fin à ce conflit devraient être entreprises rapidement, étant donné l'importance que les habitants du Darfour attachent à leur participation aux décisions collectives nationales, telles que les prochaines élections en 2010 et les discussions nationales liées référendum sur l'autodétermination au Sud-Soudan en 2011.

Aborder les négociations

24 Le processus de dialogue devrait adopter les éléments suivants:

(a) l'accord formel entre le Gouvernement et tous les groupes armés de suspendre les hostilités et d'entrer ainsi dans une trêve contraignante ;

(b) l'adoption d'un Accord cadre pour les pourparlers, fondé sur la Déclaration de principes sur le Darfour de 2005, avec, le cas échéant, des amendements acceptés par les parties ;

(c) la négociation d'un cessez-le-feu permanent et de dispositions globales de sécurité mettant un terme définitif aux hostilités et conduisant à la démobilisation, au désarmement et à la réinsertion des groupes armés.

(d) la négociation d'un Accord politique global (GPA) sur la base des principes et de l'agenda articulés dans l'Accord cadre.

Promouvoir la justice et la réconciliation

Adoption d'une mécanisme pour la justice et la réconciliation au Darfour

25 La justice et la réconciliation sont inextricablement liées et doivent être abordées et mises en œuvre de manière intégrée. En particulier, il est nécessaire que les processus et les procédures portant sur la justice et la réconciliation soient gérés de manière coordonnée. Les composantes de l'intervention devraient inclure:

(a) des mesures visant à élargir et à renforcer le système des tribunaux spéciaux pour juger les crimes commis lors du conflit au Darfour;

(b) la création d'une Cour hybride pour juger spécifiquement les crimes les plus graves. Cette Cour serait composée de juges soudanais et non soudanais et d'une équipe de juristes de haut niveau - ces deux derniers groupes devant être désignés par l'Union africaine;

(c) des mesures visant à renforcer tous les aspects du système de justice pénale, y compris les enquêtes, les poursuites et jugements, en prêtant attention à sa capacité à traiter efficacement les crimes sexuels;

(d) l'introduction d'une législation pour supprimer toutes les immunités dont jouissent les acteurs étatiques soupçonnés d'avoir commis des crimes au Darfour;

(e) la création d'une Commission vérité, justice et réconciliation (TJRC) pour promouvoir des confessions de la vérité, ainsi que des actes appropriés de réconciliation, et pour accorder la grâce lorsque cela est possible ;

26 En marge des négociations du GPA, un débat plus large sur la justice et la réconciliation au Darfour devrait être mené au Soudan, étant donné que toute nouvelle intervention de la justice concernant le Darfour aura des répercussions nationales. L'Union africaine devrait jouer un rôle approprié pour encourager ou faciliter ce débat.

Justice sociale et économique

27 Des mesures devraient être prises pour verser des indemnisations, restituer les biens perdus et promouvoir d'autres formes de réparations pour les pertes et dommages individuels et communautaires subis pendant le conflit.

28 Un plan détaillé devrait être adopté pour le redressement économique et social du Darfour aux fins de corriger les déséquilibres historiques et garantir la stabilité au Darfour.

Soutenir le processus de paix et les Accords

Appuyer et superviser la Médiation

29 L'UA, les Nations unies et les Mandants des négociations devraient soutenir et surveiller le processus de médiation, afin de s'assurer qu'il est bien planifié, doté de ressources adéquates, et menée dans les délais prescrits.

Dispositions pour la mise en œuvre

30 Une Commission pour la mise en œuvre et le suivi au Darfour (D-IMC) devrait être constituée, avec un mandat solide et des moyens d'appui adéquats pour superviser l'application de l'Accord politique global.

L'Union africaine

31 L'Union africaine devrait continuer à soutenir la résolution du conflit et, en particulier, la mise en application rapide de tous les aspects des recommandations du Groupe qu'elle adoptera. Elle doit, en conséquence, prendre toutes les mesures nécessaires pour renforcer son leadership et son rôle de facilitateur.

Renforcer la MINUAD

32 Afin de renforcer le travail de la MINUAD visant à répondre aux besoins de la population du Darfour:

(a) les pays contributeurs de troupes des Nations unies et d'autres Etats membres devraient fournir rapidement le reste des forces et des moyens, des hélicoptères notamment, requis pour le travail de protection de la MINUAD;
(b) le rôle de la composante civile de la MINUAD devrait être renforcé;
(c) la MINUAD devrait être habilitée à coordonner les efforts humanitaires internationaux au Darfour;
(d) la MINUAD devrait jouer un rôle central dans la mise en œuvre et le suivi des aspects pertinents du GPA.

Mobiliser la région

33. Compte tenu de l'enjeu que représente la situation au Darfour et la stabilité du Soudan, en général, pour les pays voisins du Soudan, il est essentiel pour l'UA d'inciter activement ces pays à soutenir de façon constructive les processus qui seront nécessaires pour parvenir à un règlement négocié au Darfour et favoriser une paix durable au Soudan. En particulier, des efforts doivent être déployés pour normaliser les relations entre le Soudan et le Tchad.

PARTIE I

INTRODUCTION
LE DARFOUR ET LE DÉFI POUR L'AFRIQUE

I. CREATION DU GROUPE DE HAUT NIVEAU DE L'UNION AFRICAINE SUR LE DARFOUR

1. Le Groupe de haut niveau de l'Union africaine sur le Darfour (ci-après le «Groupe» ou « GUAD ») a été créé par la décision PSC/ MIN / Comm (CXLII), adoptée par le Conseil de Paix et de Sécurité (CPS) de l'Union africaine (UA) lors de sa 142ème réunion, tenue au niveau ministériel, le 21 juillet 2008. La décision a invité la Commission de l'Union africaine à:

> *« Prendre toutes les mesures nécessaires pour la création d'un Groupe indépendant de haut niveau, composé d'éminentes personnalités africaines d'une grande intégrité, chargé d'examiner la situation de façon approfondie et de soumettre au Conseil des recommandations sur les voies et moyens d'aborder au mieux les questions liées, d'une part, à l'obligation de rendre compte et à la lutte contre l'impunité et, de l'autre, à la réconciliation et à l'apaisement. »*

2. A la suite de l'adoption de la décision PSC / MIN / Comm (CXLII), le Président de la Commission de l'UA a nommé les personnalités suivantes comme membres du Groupe: M. Thabo Mbeki, ancien Président d'Afrique du Sud (Président); le Général Abdulsalami Abubakar, ancien chef d'Etat du Nigéria (membre) ; M. Pierre Buyoya, ancien Président du Burundi (membre) ; M. Ahmed Maher El Sayed, ancien Ministre des Affaires étrangères de l'Egypte (membre) ; M. Tieblé Dramé, ancien Ministre du Gouvernement du Mali (membre); Madame Florence Ndepele Mwachande Mumba, Juge à la Cour suprême de Zambie (membre); Alhaji Kabir A. Mohammed, ancien Conseiller juridique à la Présidence de la République du Nigeria (membre) ; et Mme Rakiya Omaar, Directrice de *African Rights* (membre). Par la suite, M. Dramé n'a pas été en mesure de prendre ses fonctions en tant que membre du Groupe.

II. LE MANDAT DU GROUPE

3. Conformément à la décision du CPS, le Groupe a été chargé:

> *« d'examiner la situation de façon approfondie et de soumettre au Conseil des*

recommandations sur les voies et moyens d'aborder au mieux les questions liées, d'une part, à l'obligation de rendre compte et à la lutte contre l'impunité et, de l'autre, à la réconciliation et à l'apaisement, y compris à travers la création de Commissions vérité et/ou réconciliation, avec le concours actif de l'UA et de ses institutions compétentes et, si nécessaire, avec l'appui d'autres membres de la communauté internationale».

4. Le CPS a, plus précisément, décidé que, dans l'accomplissement de son mandat et de ses tâches, le Groupe doit:

> *« prendre en compte le travail accompli par l'UA en vue de contribuer à la promotion de l'apaisement et de la réconciliation au Darfour dans le contexte du paragraphe 5 de la résolution 1593 (2005), y compris les recommandations faites à l'issue des réunions organisées par la Commission de l'UA à Addis Abéba les 2 et 3 mai et les 17 et 18 octobre 2005, ainsi que des efforts de la Commission africaine des Droits de l'Homme et des Peuples ».*

5. Ce mandat doit être lu en parallèle avec les observations faites par le CPS dans la même décision dans laquelle il a:

a) *«réitéré l'attachement indéfectible de l'UA à la lutte contre l'impunité et à la promotion de la démocratie, de l'état de droit et de la bonne gouvernance, et a, encore une fois, condamne les graves violations des droits de l'homme au Darfour,... »*

b) *exprimé sa profonde conviction quant à la nécessité de poursuivre la recherche de la justice de manière à ne pas entraver ou compromettre les efforts visant à promouvoir une paix durable ;...*

c) *rappelé, en outre, la résolution 1593(2005) du Conseil de sécurité des Nations unies du 31 mars 2005 dans laquelle le Conseil de sécurité, tout en décidant de déférer au Procureur de la CPI la situation au Darfour depuis le 1er juillet 2002, a également souligné la nécessité de promouvoir l'apaisement et la réconciliation et a, à cet égard, encouragé la création d'institutions auxquelles soient associées toutes les composantes de la société soudanaise, par exemple des commissions vérité et/ou réconciliation, avec le concours de l'UA et de la communauté internationale si nécessaire ; et*

d) *exprimé, en outre, sa conviction que, pour parvenir à une paix durable et à la réconciliation au Darfour, il importe de faire respecter le principe de l'obligation de rendre compte et de traduire en justice les auteurs des violations flagrantes des droits de l'homme dans cette région ».*

6. Le mandat du Groupe a été réaffirmé par la décision Assembly/AU/Dec.221 (XII) adoptée lors de la 12ème session ordinaire de la Conférence de l'Union qui s'est tenue à Addis Abéba, du 1er au 4 février 2009. La composition du Groupe, ainsi que celle de l'équipe d'experts mise en place pour l'aider, ont été finalisées lors de la réunion inaugurale du Groupe d'experts, tenue à Addis Abéba les 18 et 19 mars 2009.

III. LA VISION DU GROUPE

7. La vision du Groupe découle de son mandat et de ses termes de référence (ToR), de la décision pertinente du CPS et, surtout, de l'interaction soutenue qu'il a eue avec un large éventail de Soudanais, en particulier au Darfour, au cours de ses six mois d'activité.

8. Le Groupe a observé que les populations du Darfour ont subi des violences extrêmes et de graves violations des droits de l'homme, et ont vu le tissu de leur société déchiré par le conflit. Plus de deux millions d'habitants du Darfour vivent dans des conditions indignes, désespérant profondément d'être considérés par le Gouvernement du Soudan comme des citoyens et des êtres humains, craignant pour leur sécurité personnelle, tributaires de l'aide humanitaire pour leur survie quotidienne, et ayant peu d'espoir pour l'avenir.

9. La crise du Darfour est également, et à juste titre, considérée comme la «crise soudanaise au Darfour ». Elle résulte de l'héritage de la répartition inégale du pouvoir et des richesses au Soudan, en vertu de laquelle les régions périphériques, notamment le Darfour, ont toujours été négligées. La guerre au Darfour ne peut être résolue sans prendre en compte les défis plus larges auxquels le Soudan fait face en tant que nation, défis liés à la transformation démocratique, à la création d'un nouveau système politique et à un développement équitable, ainsi qu'à la création des conditions nécessaires à la préservation de l'unité nationale.

10. La vision du Groupe est que la résolution de cette crise repose sur trois piliers principaux, à savoir la paix, la réconciliation et la justice. Les objectifs de paix, de justice et de réconciliation au Darfour sont interconnectés, interdépendants, et il est souhaitable qu'ils soient tous atteints. Aucun de ces trois objectifs ne peut, ou ne devrait, être poursuivi de façon isolée ou au détriment des autres objectifs. Il est tout aussi évident, cependant, que la priorité la plus immédiate pour la population du Darfour est de rétablir de la paix. Dans le même temps, prendre des mesures concertées pour assurer la justice et la réconciliation permettrait de renforcer les progrès en vue de la restauration et de la consolidation de la paix.

11. Les trois piliers, pris séparément ou conjointement, n'ont de sens que considérés dans le cadre global d'une appropriation par le peuple du Soudan et dans le contexte d'un système de gouvernance démocratique. A cet égard, il existe un quatrième volet d'une importance cruciale dans la vision du Groupe ; il a trait à l'intégration du Darfour dans le Soudan, de façon telle que les habitants du Darfour puissent occuper toute la place qui leur revient en tant que citoyens du Soudan.

IV. METHODES DE TRAVAIL

12. Au cours de ses six mois d'existence, le Groupe a mené de vastes consultations avec tous les acteurs concernés, notamment par le biais d'auditions publiques et en sollicitant des observations écrites. Il a encouragé ses interlocuteurs à formuler des recommandations réalistes et pratiques, susceptibles d'être mises en œuvre. En outre, le Groupe a souligné que le processus de mise en œuvre serait entrepris, d'abord et avant tout, par les Soudanais eux-mêmes, avec la facilitation de l'UA et du reste de la communauté internationale. Le Groupe a également décidé de procéder à des consultations additionnelles avec les représentants de ces parties prenantes, afin de discuter de son projet de recommandations et, partant, s'assurer que ces recommandations sont réalistes, acceptables en principe et peuvent être mises en œuvre. Un bref compte rendu des visites du Groupe au Soudan et de ses consultations avec les parties prenantes soudanaises et non-soudanaises est fourni en Annexe A.

V. LES OBLIGATIONS DE L'AFRIQUE ET DU SOUDAN POUR RÉSOUDRE LA CRISE

13. En arrivant dans le village d'Ain Siro, au Darfour, le Groupe de l'UA a été accueilli par ces mots: «Nous vous accueillons sur *votre* terre. Elle est aussi la vôtre. Nous sommes fiers de vous accueillir pour écouter le peuple du Darfour ".

14. L'Afrique a, la première, pris l'initiative d'assumer la responsabilité pour la paix et la protection au Darfour, en organisant des pourparlers pour un cessez-le-feu et des négociations de paix, en déployant des soldats de la paix et en exigeant des comptes. Ce faisant, l'Afrique a pris sur elle une charge d'obligations qui doivent encore être honorées. Quand l'attention de la communauté internationale se portera ailleurs, l'Afrique sera toujours engagée au Darfour. Il ne peut en être autrement, car la crise du Darfour est aussi une crise africaine. L'Afrique, par conséquent, a l'obligation permanente de répondre aux événements qui se déroulent au Darfour. En outre, le conflit a de fortes répercussions sur le continent africain, car il affecte profondément le plus grand pays du continent à un moment critique de son histoire nationale, ainsi que ses nombreux voisins et l'Union africaine elle-même.

15. En tant que première organisation politique du continent, l'UA a l'obligation fondamentale de faciliter la recherche d'une solution juste au conflit du Darfour. Une telle solution doit permettre aux populations du Darfour de surmonter l'amertume et les divisions du passé, de vivre ensemble en paix et de jouir de leurs droits de citoyens soudanais et africains. Une telle solution doit surtout être enracinée dans un consensus qui reflète une large opinion politique au sein du peuple soudanais. Ayant écouté les voix de milliers de citoyens soudanais, la plupart d'entre eux au Darfour, le Groupe estime que la solution pour le Darfour doit venir du peuple soudanais lui-même et, plus particulièrement,

par le biais d'un processus inclusif qui implique toutes les parties prenantes du Darfour. Les recommandations du Groupe ne proviennent pas d'un corps étranger, pas plus qu'elles ne sont une feuille de route déterminée de l'extérieur. Ces recommandations sont fermement ancrées dans les vues des populations du Darfour et du Soudan.

16. L'obligation fondamentale consistant à ouvrir la voie au rétablissement de la paix au Darfour incombe au Gouvernement du Soudan. En tant que Gouvernement souverain, il a des devoirs envers son peuple qui ne sont pas négociables. Il peut, et doit unilatéralement, prendre de nombreuses actions spécifiques pour rétablir la confiance des populations du Darfour dans leur Gouvernement. Le Gouvernement du Soudan est également un Gouvernement d'unité nationale résultant de l'Accord de paix global et engagé dans un processus de renouveau politique national. Par conséquent, le Gouvernement d'unité nationale a la responsabilité de prendre des mesures qui permettront de démocratiser le Soudan, de réformer sa gouvernance et d'accélérer un développement socio-économique équitable.

17. Bien qu'un accord politique négocié soit une condition *sine qua non* pour rétablir la paix, le Gouvernement du Soudan ne devrait pas attendre la négociation d'un tel accord avant d'agir.

18. Rétablir la paix exige la participation non seulement du Gouvernement du Soudan et des Mouvements armés, mais aussi celle de toutes les parties prenantes soudanaises. Le Groupe, à la suite de discussions approfondies avec un large échantillon de la société civile, l'administration indigène, les personnes déplacées internes, les réfugiés, les éleveurs nomades, les partis politiques et autres acteurs, est convaincu que tous ces groupes devraient être activement impliqués dans la recherche d'une solution pour le Darfour. Une telle implication est nécessaire, non seulement pour le principe, mais aussi parce que ces groupes ont démontré qu'ils ont une bonne connaissance des questions de fond et qu'ils ont considérablement progressé sur la voie d'un consensus sur les solutions à adopter, bien souvent en avance sur les belligérants.

VI. LES ACTIVITÉS DU GROUPE

Coopération et consultations avec les parties prenantes soudanaises et internationales

19. Le Groupe a mené ses activités du 19 mars 2009 au 15 septembre 2009. Tout au long de cette période, le Groupe a bénéficié d'une excellente collaboration avec toutes les parties concernées au Soudan, y compris le Gouvernement du Soudan, les partis politiques, les Mouvements rebelles, les organisations de la société civile, les personnes déplacées internes, les dirigeants de l'administration indigène, le corps diplomatique à Khartoum et divers autres groupes et individus. Il a également tiré parti de la coopération et de l'assistance de la MINUAD, du Dialogue et de la Consultation Darfour-Darfour et des

partenaires internationaux. Le Groupe a surtout profité du soutien et de l'assistance illimités de la Commission de l'Union africaine et, plus particulièrement, des fonctionnaires et du personnel du Département Paix et Sécurité et du Bureau de Liaison de l'UA à Khartoum. Le Groupe a également consulté et reçu des propositions d'un large éventail de Gouvernements, d'organisations intergouvernementales, d'organisations non gouvernementales et de diverses autres institutions.

20. Afin d'optimiser ses interactions avec le peuple soudanais et d'encourager un dialogue ouvert, le Groupe a organisé une série d'auditions publiques au Darfour et à Khartoum pour débattre de questions importantes liées à sont mandat. La participation à ces auditions publiques a varié d'un minimum de 100 à plusieurs centaines de participants, dont la plupart y ont assisté en tant que représentants de divers groupes et organisations et. La plupart des auditions ont accueilli plus de 200 participants.

21. Pour les trois auditions tenues dans les capitales du Darfour, le DDDC, avec le soutien de la Division de la MINUAD pour les Affaires civiles (CAD) et d'autres chefs de bureaux, a mobilisé des participants de toutes les localités concernées. L'exercice a démontré le rôle important que joue le DDDC, sous l'autorité de l'UA, en tant que facilitateur de l'interaction avec les populations du Darfour et sa capacité à promouvoir l'inclusion et le dialogue et, par là, la contribution potentielle qui peut être la sienne dans le processus de paix.

22. Pour l'administration indigène, les chefs de chaque localité (du niveau d'*Omda*) ont été invités à choisir des représentants pour participer à une réunion préparatoire la veille de l'audition. Pour les personnes déplacées internes, des représentants de chacun des camps du Darfour ont participé aux auditions. Presque tous les camps de personnes déplacées internes du Darfour y ont pris part, à l'exception des camps de Kalma et de Kass au Sud Darfour. Toutefois, le GUAD avait visité Kalma auparavant. En ce qui concerne la société civile, chaque organisation de la société civile enregistrée a été invitée à participer. Ceci a impliqué des visites préparatoires et des réunions dans tout le Darfour, ainsi que le transport de centaines de représentants jusqu'aux lieux des auditions.

23. Les participants ont tenu des réunions préparatoires en utilisant un questionnaire à partir duquel ils ont fait des recommandations sur la manière de parvenir à la paix, à la réconciliation, à l'apaisement, à la justice et au respect de l'obligation de rendre compte, ainsi que sur le rôle du Darfour dans la vie politique nationale du Soudan. Le questionnaire s'est avéré être un outil fort utile pour structurer les discussions.

24. Les auditions ont été une étape importante dans l'élargissement de la participation, l'examen des questions de fond, l'établissement de la confiance et d'un programme détaillant les étapes vers la paix, la réconciliation, la justice et le progrès politique au Darfour.

25. A Ain Siro, dans le Nord Darfour, une région contrôlée par le SLM-Abdel Wahid, les participants étaient issus de tous les secteurs de la communauté locale. Beaucoup d'entre eux ont parcouru de longues distances à pied pour se rendre à la réunion. L'audition d'Ain Siro fut la première occasion pour le GUAD de passer une journée entière à discuter de

questions substantielles avec des représentants communautaires dans une région contrôlée par un Mouvement. Cette interaction a donné au Groupe une idée précise des priorités et préoccupations de la communauté en question et de ses dirigeants.

26. L'audition de Khartoum, pour les partis politiques soudanais, a constitué une avancée, en ce qui 14 partis y ont participé, soit plus que pour toute autre initiative dans l'histoire récente du Soudan. Les deux partis qui avaient boycotté l'Initiative du peuple soudanais (SPI) de 2008, à savoir le Parti communiste et le Parti du Congrès populaire (PCP), ont pris part à cette réunion. Les partis ont abordé sérieusement les quatre thèmes du questionnaire. Ce fut le premier débat public inclusif sur des questions clés portant sur le Darfour et leur lien avec le Soudan, y compris le processus de démocratisation. Il faisait suite au SPI, qui, comme indiqué ci-dessus, fut boycotté par certains partis politiques. En plus des discussions de fond, l'audition a été particulièrement importante en raison du caractère inclusif du dialogue. Des questions essentielles, comme la relation entre un processus de paix au Darfour et les élections nationales, ont été abordées, différents points de vue ont été exprimés et débattus. Ce fut la première participation des partis politiques nationaux à une discussion collective sur ces thèmes, avec une structure telle que le Groupe.

27. Plus de 125 participants ont assisté à la réunion de la société civile à Khartoum. Ils ont parlé ouvertement et franchement pour exprimer leurs points de vues sur des questions controversées. La session a porté sur de nombreux sujets, et les participants ont exposé des positions bien réfléchies sur les quatre questions à l'ordre du jour. Le Soudan ne dispose pas d'une tribune nationale pour la société civile. Ce fut la première fois, depuis une vingtaine d'années, qu'un tel éventail d'organisations nationales de la société civile se réunissait pour un échange sur des sujets variés.

28. Les auditions au Darfour ont rassemblé un large éventail de participants. Toutes les questions ont été abordées et, après des discussions, approfondies des propositions substantielles ont été faites. Les auditions elles-mêmes, tout simplement parce qu'elles ont eu lieu, ont permis aux participants de prendre part au processus (ce qui était leur principale revendication) et ont aidé à la consolidation de l'infrastructure sociale et communautaire pour la construction de la paix.

29. L'audience avec les groupes d'éleveurs nomades, qui s'est tenue à El Fasher, a réuni les représentants de toutes les communautés d'éleveurs du Nord Darfour, la grande majorité d'entre eux étant Arabes. La plupart d'entre eux n'avait, jusqu'alors, pas eu l'occasion d'interagir avec la communauté internationale d'une telle manière.

30. Les auditions à Nyala ont, en outre, impliqué les dirigeants de l'administration indigène. Plus de 300 d'entre eux venant de toutes les parties du Sud Darfour se sont déplacés pour la réunion. Ce fut la première fois que cela se passait sous des auspices internationaux. Les conclusions et propositions du groupe furent détaillées. Des différences ainsi que des consensus ont émergé, en particulier sur la question des élections.

31. Les auditions d'El Geneina (Ouest Darfour) furent remarquables par l'étendue de leur représentativité, en particulier celle de la société civile et des personnes déplacées internes. Ce fut la première fois qu'un assemblée d'une telle ampleur et comprenant des

représentants de ces groupes se réunissait. Certaines des questions clés qui ont été soulevées portaient sur le rôle et la représentation des femmes, les responsabilités respectives du Gouvernement du Soudan et des Mouvements armés concernant le déplacement et l'occupation des terres laissées vacantes par de nouveaux propriétaires.

32. Les auditions de Zalingei (Ouest Darfour) ont été précieuses en raison de la participation des dirigeants des camps de personnes déplacées internes qui avaient une position militante et avaient refusé de s'engager dans tout processus de paix. Les délégués des personnes déplacées internes se sont exprimés franchement pour défendre leurs positions radicales, y compris une tutelle internationale pour le Darfour, le droit à l'autodétermination et le transfert du Président à la CPI comme prélude à toute négociation politique. Le fait que ces dirigeants étaient prêts à rencontrer le GUAD et à débattre était significatif en soi.

33. En s'abstenant délibérément d'assister à la plupart des auditions, le Gouvernement du Soudan a facilité le processus de consultation. Le Gouvernement a répondu positivement à la demande du GUAD de prendre ses distances et de laisser les auditions et les débats se dérouler en son absence. Sa disponibilité à faciliter des discussions si libres, sous les auspices de l'UA, a été encourageante.

34. En plus des auditions publiques, le Groupe a rencontré S.E. le Président Omar Al Bashir et d'autres hauts responsables du Gouvernement du Soudan, l'UA et l'ONU, y compris le Médiateur en chef conjoint, M. Djibril Bassolé.

35. Le Groupe a également rencontré les dirigeants d'un certain nombre de pays voisins, dont le Frère Guide Muammar Gaddafi, Président de l'Union africaine, S.E. le Président Hosni Mubarak d'Egypte, SE. le Président François Bozizé de la République centrafricaine, le Premier Ministre du Tchad, S.E.M. Youssouf Saleh Abbas, le Premier Ministre éthiopien, S.E.M. Meles Zenawi ; ainsi que le Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères du Qatar ; les Envoyés spéciaux des Etats Unis, de l'Union Européenne et du Royaume-Uni au Soudan, le Procureur de la Cour pénale internationale, et les représentants de nombreuses ONG internationales. Un nombre important d'acteurs internationaux qui n'ont pas pu rencontrer le Groupe ont envoyé des contributions écrites. La liste complète de tous les individus que le Groupe a rencontrés ou qui ont envoyé des contributions écrites est détaillée dans l'Annexe A.

CHAPITRE 1

LA CRISE SOUDANAISE AU DARFOUR

I. INTRODUCTION

36. La nation soudanaise est confrontée à une crise au Darfour. Plutôt que de la décrire comme la « crise du Darfour », ce qui reviendrait à en restreindre les causes et les réponses à y apporter à cette région, le Groupe la définit comme « la crise soudanaise au Darfour». Il s'agit, ce faisant, de mettre en évidence que quelques-unes des causes principales du conflit s'enracinent dans le passé de la gouvernance inéquitable du Soudan, et le fait qu'une solution à la crise passe par une implication effective du Gouvernement soudanais d'unité nationale. Dans le même temps, les critiques et adversaires du Gouvernement soudanais, pour qui le problème réside à Khartoum, se doivent de reconnaître qu'une part significative de la solution ne peut venir que de Khartoum.

37. Cette crise comporte plusieurs dimensions :

a) il s'agit d'une crise qui découle de la situation défavorable qui est celle du Darfour en tant que périphérie soudanaise et qui reflète des défis plus larges en termes de transformation démocratique et de développement équitable;

b) il s'agit ensuite d'une crise marquée par l'insécurité physique, des violations des droits de l'homme, des déplacements massifs, la perturbation des modes d'existence et d'accès à la terre, un tissu social déchiré, et par pour l'absence des éléments de base d'une gouvernance pour les citoyens soudanais vivant au Darfour;

c) il s'agit, enfin, d'une crise internationale, dans la mesure où des Gouvernements étrangers et des organisations multilatérales sont concernés par ce qui se passe au Darfour, des principes internationaux sont en jeu, et tout règlement de la crise passe inévitablement par la normalisation des relations entre le Soudan et ses voisins, ainsi qu'avec le reste de la communauté internationale.

38. Les différentes parties soudanaises au conflit, ainsi que les parties prenantes au Darfour, divergent sur les causes et l'origine de la guerre. Certains préfèrent souligner la dimension locale, d'autres, la dimension nationale, tout en articulant des points de vues contrastés sur le rôle des acteurs régionaux et internationaux. Tout accord politique devra non seulement s'attaquer aux causes premières du conflit, mais également se pencher sur les préoccupations et craintes des différentes parties et à ce qu'elles considèrent comme des obstacles à la réalisation de la paix, de la réconciliation et de la justice.

39. Par conséquent, les efforts déployés pour comprendre et juguler la crise soudanaise au Darfour devront aborder simultanément, et de manière coordonnée, ces trois dimensions.

40. Le Soudan se trouve à la croisée des chemins. Soit il tourne définitivement la page des conflits qui ont entaché son histoire moderne et poursuit sa transformation démocratique et son développement partagé, soit il se laisse submerger par les innombrables difficultés auxquelles il fait face. Aujourd'hui, il est impératif de mettre fin au conflit du Darfour pour répondre aux aspirations des populations de cette région à une paix durable, à un développement socio-économique équitable, à la justice et à la réconciliation, et à une participation pleine et équitable à la vie de la nation soudanaise.

II. LES CAUSES DE LA CRISE AU DARFOUR

41. Les causes du conflit du Darfour résident globalement dans son insertion défavorable au Soudan et dans des facteurs qui lui sont propres, qu'il s'agisse de son histoire sociale, économique et politique, ou des pressions particulières qui ont pesé sur la région au cours des 25 dernières années. Ces deux discours parallèles sur les origines du conflit, nationale et locale, ne sont pas exclusives l'un de l'autre. Ils sont d'un même tenant et complémentaires.

Histoire et identité du Darfour - Synopsis

42. Pendant trois siècles, de 1600 à 1916, le Darfour a été un Etat indépendant. Ayant atteint son zénith au début des années 1800, il constituait l'Etat le plus puissant de ce qui correspond aujourd'hui au Soudan moderne. Le Darfour a été remarquablement stable et, pendant plusieurs siècles, a été le lieu de la formation d'un Etat doté d'une unité politique reconnue. Depuis ses premières heures en tant que royaume musulman jusqu'à nos jours, les habitants du Darfour ont été non seulement musulmans, mais ils sont également connus pour leur piété et leur dévotion.

43. Le nom Darfour signifie littéralement le « domaine du Four ». Le Sultanat des Four était le dernier et le plus puissant d'une succession d'Etats situés dans cette région. Durant le Sultanat, le clan Keyra des Four constituait la famille royale. Plusieurs autres clans Four habitaient dans les parties centre et sud-ouest de cet Etat, qui regorgeaient de richesses agricoles. Au cours du 18ème siècle, les Zaghawa furent étroitement associés à l'Etat. Au sud, à l'est, et à l'ouest se trouvaient d'autres groupes, dont certains ont développé des liens étroits avec le Sultanat, cependant que d'autres groupes ont gardé une préférence marquée pour leur indépendance politique, notamment les Arabes Baggara (pratiquant l'élevage du bétail). Les lignées arabes ont migré au Darfour à partir du 14ème siècle, se mariant et s'intégrant à la population locale.

44. Depuis les débuts du mouvement nationaliste moderne en 1920, la nation soudanaise a toujours abordé la question de son identité autour d'un axe nord-sud. Historiquement, le nord a été politiquement et culturellement orienté vers l'Egypte et le monde arabe, alors que le sud, particulièrement au lendemain de l'indépendance en 1956, s'est identifié à l'Afrique. Dans les débats autour de l'identité nationale soudanaise, « Arabe » et « Africain » ont été perçus comme étant les deux termes de l'alternative envisageable.

45. Toutefois, cette bipolarité n'a pas toujours existé au Darfour. Tous les Darfouriens sont des Africains, bien que certains d'entre eux se réclament d'une origine arabe, et d'autres non. L'Etat Four était bilingue (Arabe et Four), une langue étant utilisée dans les tribunaux et pour les affaires judiciaires, et l'autre, pour les affaires politiques. Dans ce contexte, « Arabe » et « Africain » sont des étiquettes complémentaires et non pas opposées, qui renvoient à des identités qui se chevauchent et se complètent. Les identités multiples ne posaient pas de problèmes aux Darfouriens ; ils considéraient même que leur royaume africain englobait les populations arabes autochtones, à la fois les Bédouins et les Arabes acculturés qui venaient de la Vallée du Nil.

46. Au cours du 19ème siècle, le Darfour fut de plus en plus poussé vers la frontière violente de la Vallée du Nil. L'expansion de l'Empire turco-égyptien dans la partie sud du Soudan aboutit à une violente lutte d'influence avec le Sultanat du Darfour et finalement, en 1874, à la défaite militaire du Darfour infligée par les forces du flibustier égyptien, Zubeir Rahma. Ce dernier n'eut pas le temps de jouir de sa conquête, et le Darfour fut rattaché à la partie du Soudan administrée par l'Egypte, devenant ainsi la province située le plus à l'ouest de ce nouvel ensemble. Durant la courte période de neuf ans qu'aura duré le règne turco-égyptien, le Darfour devint l'une des « provinces militaires » du territoire et ne connut plus la paix.

47. Le soulèvement mahdiste de 1881, qui chassa les Egyptiens et leurs alliés de l'empire du Soudan et qui aboutît à la création du premier Gouvernement indépendant du Soudan, reçut un soutien considérable au Darfour. Mais le Darfour ne connut pas non plus la paix sous la Mahdiyya, en raison des effets conjugués de la résistance des Four, assoiffés de revanche, et des mouvements anti-mahdistes. A la chute de l'Etat mahdiste, en 1898, un prince Four, du nom d'Ali Dinar, réussit à s'enfuir d'Omdurman et à restaurer l'Etat Four. Il régna ensuite en sultan traditionnel jusqu'à ce qu'il soit vaincu par une force expéditionnaire britannique en 1916. Le Darfour fut le dernier territoire indépendant d'Afrique à être annexé par les Anglais, le 1er janvier 1917. Il ne connut que 38 années de règne impérial pendant lesquelles il fut négligé.

La crise nationale soudanaise

48. Les causes historiques des guerres civiles, nombreuses et récurrentes qui ont affligé le Soudan et notamment celle du Darfour, sont le résultat de modèles économiques et politiques injustes, qui ont formé les bases du développement et de l'exercice de la puissance de l'Etat dans le pays depuis au moins le dix-neuvième siècle. Les Gouvernements

qui se sont succédé depuis l'indépendance n'ont pas été en mesure ou n'ont pas voulu surmonter ce lourd héritage et faire du Soudan une nation dont tous les citoyens partageraient un même sentiment de fierté et d'appartenance. Aucune solution n'est possible tant que cette tâche n'aura pas été accomplie avec succès.

49. Le passé continue encore de hanter le Soudan d'aujourd'hui. La structure sociopolitique laissée par le Condominium anglo-égyptien est caractérisée par deux types d'inégalités, qui consistent en une différenciation entre les régions du Soudan, d'une part, et les groupes sociaux en son sein, d'autre part. Les groupes sociaux qui avaient été avantagés lors de la distribution des ressources sous le Condominium concentrèrent entre leurs mains l'essentiel de l'influence politique et du pouvoir économique lors de l'indépendance. Alors que les groupes issus des régions marginalisées, et plus particulièrement le Darfour, avaient largement participé à l'édification de l'Etat pendant la première période d'indépendance du Soudan (le Mahdiyya de 1885-98), ainsi qu'à la construction du système économique colonial, ces derniers (et leurs régions d'origine) n'ont jamais bénéficié de façon proportionnelle de la richesse, des services et des systèmes gouvernementaux auxquels ils avaient contribués.

50. Pendant les années d'indépendance, la gouvernance n'aura été qu'une perpétuation de l'histoire, aucun progrès n'étant accompli dans la création d'un nouvel ordre socio-économique équitable. Une succession d'efforts pour changer le Soudan et surmonter l'héritage du passé, qu'ils soient nationalistes, socialistes ou islamistes, n'ont pu altérer les caractéristiques de l'inégalité. Il incombe à l'actuel Gouvernement d'unité nationale de proposer une alternative viable.

51. La minorité arabe vivant sur les bords du fleuve, et qui occupait une place privilégiée durant les années de colonialisme britannique, a pris les rênes du pouvoir après l'accession du Soudan à l'indépendance. Elle est devenue le nouveau groupe dirigeant et a utilisé son pouvoir pour promouvoir exclusivement ses propres intérêts, y compris son monopole du pouvoir politique. Aujourd'hui, Khartoum et ses environs constituent une enclave aux revenus moyens, entourée par des périphéries qui comptent parmi les régions les moins développées d'Afrique. Cette inégalité flagrante résulte de la manière dont le groupe au pouvoir a perpétué les relations existant entre un centre puissant et relativement développé, représenté par Khartoum, et les zones rurales, faibles et sous-développées. La marginalisation et le sous-développement relatifs du Darfour reflètent ce modèle plus large d'assujettissement politique et économique au centre.

52. En définitive, ce que les Darfouriens ont en commun avec les populations de toutes les autres parties du pays, c'est le désir de voir émerger un pays qui répartit équitablement pouvoir politique et richesses économiques entre tous ses citoyens.

53. Les insurrections régionales et les soulèvements successifs depuis 1955 sont autant d'illustrations du désir de larges franges de la population soudanaise de prendre la part qui leur revient dans le pouvoir politique et les richesses, et ce dans le contexte d'un Soudan multi-ethnique, multi-religieux et multiculturel. En l'occurrence, les Soudanais du sud envisagent l'option de la sécession comme ultime recours, si leurs exigences venaient à ne pas à être satisfaites.

54. La rébellion armée du Mouvement de libération du peuple du Soudan (SPLM), soutenue principalement au sud Soudan, a finalement pris fin avec la signature de l'Accord de paix global en 2005. Celui-ci portait en lui la promesse d'une transformation démocratique nationale et le droit à l'autodétermination pour le Sud. Pour les populations des autres régions reculées du Soudan, dont beaucoup étaient entrées en rébellion, cet Accord constituait tout à la fois une opportunité et un défi : une opportunité, accueillie prudemment, de pouvoir participer au processus de renouveau national ; mais également le signe que le règlement politique le plus favorable à ce jour avait été obtenu grâce à une lutte armée.

La crise nationale soudanaise et ses manifestations au Darfour

55. Le Darfour est la parfaite illustration de ce modèle fondé sur une périphérie faible et divisée, subordonnée à un centre puissant. L'intégration du Darfour au Soudan, aussi bien à l'époque coloniale qu'après l'indépendance, a conduit non seulement à la marginalisation économique et politique des populations de cette région, mais également au quasi-déni de son histoire et de son identité uniques. Les Darfouriens ont été intégrés au Soudan à leurs dépens. A quelques exceptions près, leurs dirigeants n'étaient pas reconnus sur l'échiquier national. Les Darfouriens furent intégrés au Soudan principalement en tant que travailleurs migrants, ou comme fantassins et soldats de rang subalterne dans les forces armées. Ils ont joué un rôle secondaire dans le cycle qui a vu des régimes parlementaires, des coups d'Etat militaires, la dictature et des soulèvements populaires pour la restauration de la démocratie se succédés. C'est un parlementaire du Darfour qui a proposé la loi parlementaire qui a conduit à l'indépendance et à la souveraineté le 1er janvier 1956. Au cours des cinquante années qui ont suivi l'indépendance, les parlementaires du Darfour ont été bien représentés dans les différentes législatures.

56. De manière plus significative, le Darfour a été annexé à la partie « nord » ou « arabe » du Soudan, sans égard aucun pour sa spécificité et au mépris de ses identités par rapport au Nord riverain et au Sud. Les identités multiples du Soudan renferment un potentiel qui n'a jusque là pas été exploité. L'impact éventuel des identités multiples sur la question nationale soudanaise n'a pas encore été examiné.

57. Pendant plus d'un demi-siècle d'existence du Soudan en tant que nation indépendante, le Darfour a été négligé et exclu. Il y a eu des souffles de conscience politique darfourienne, mais ils étaient trop faibles et furent rapidement accaparés par les partis politiques nationaux soudanais. Les tentatives des dirigeants politiques darfouriens de mobiliser des partis basés au Darfour, soit de manière clandestine, soit officiellement, n'ont jamais pu surmonter les obstacles liés au manque d'argent, aux différences ethniques, et à la capacité des partis nationaux à récupérer les élites locales. Des millions de Darfouriens ont migré jusqu'au centre du Soudan pour y travailler comme manœuvres salariés dans des exploitations agricoles ; ils furent oubliés aussi bien par l'*establishment* politique que par les activistes politiques du Darfour.

58. Dans les drames qu'ont été les guerres à répétition entre le Nord et le Sud du Soudan, les Darfouriens ont généralement joué le rôle de spectateurs, quand ils ne sont pas fantassins ou soldats de rang subalterne dans les forces armées. Les Gouvernements civils ne s'intéressèrent aux citoyens du Darfour qu'en période électorale pour les oublier aussitôt après, alors que les régimes militaires y recrutaient de jeunes officiers pour l'armée. Le peu de cas que le Gouvernement central fit du Darfour atteignit un sommet durant la famine de 1984-85. En effet, le Président de l'époque, Jaafar Nimeiri, nia son existence. Le Gouvernement de Sadiq al Mahdi qui lui succéda ferma à son tour les yeux sur la guerre par procuration que les pays voisins se livrèrent sur le sol darfourien de 1987 à 1988.

59. Beaucoup de Darfouriens rejoignirent le mouvement islamiste, dans l'espoir que l'Islam politique leur garantirait l'émancipation en tant que citoyens de plein droit, ce qui, à leurs yeux, leur était refusé par les systèmes politiques séculaires. Le Darfour a fourni de nombreux cadres loyaux au Front national islamique (NIF). Ces derniers espéraient que leur piété, leur nationalisme et leur nombre allaient les porter à des postes direction. Mais beaucoup se rendirent compte qu'ils étaient également marginalisés au sein même du mouvement islamiste. Cette désaffection conduira finalement à la naissance du Mouvement pour la Justice et l'Egalité, auteur, en 2000, du fameux « Livre Noir », critique au vitriol des inégalités dans la répartition du pouvoir et de la richesse au Soudan.

60. La vision d'un « nouveau Soudan », telle qu'elle fut articulée par le défunt dirigeant du SPLM, Dr. John Garang, était très attirante pour beaucoup de Darfouriens. En effet, elle semblait être la promesse d'une redistribution plus juste de la richesse nationale et du pouvoir aux régions, ainsi que de la reconnaissance de la diversité culturelle et ethnique du pays. En 2005, le CPA fut applaudi comme marquant la « seconde indépendance » du Soudan et comme constituant une opportunité historique de surmonter les divisions apparemment amères entre les Soudanais. Il offrait ainsi au pays de nouvelles possibilités de redéfinir son identité commune sur la base de valeurs partagées, notamment l'unité dans la diversité. Pour les Darfouriens, le CPA n'a pas péché par sa vision, mais du fait qu'il était incomplet : les Darfouriens n'étaient pas représentés au moment de sa négociation et ne se sont en aucune façon sentis concernés par l'Accord. Bien au contraire, alors que beaucoup croyaient dans la vision de John Garang, ils ont eu le sentiment que le CPA était tout d'abord un moyen pour les Soudanais du Sud d'obtenir leurs droits, alors que d'autres en étaient privés. De plus, le CPA avait été signé alors que la guerre faisait encore rage au Darfour. La tragédie du Darfour réside en partie dans le fait que les ressortissants de cette région, plus que tout autre groupe du Nord du Soudan, ont plus à gagner de l'objectif premier du CPA, à savoir, celui de réaliser l'unité nationale sur la base de l'égalité démocratique. Inversement, ils auront plus à perdre si le CPA échouait dans cet objectif et si les populations du Sud optaient pour la sécession.

61. Il apparaît donc clairement que la paix au Darfour ne peut, à elle seule, apporter la stabilité au Soudan dans son ensemble. La paix au Darfour est une condition *sine qua non*, mais insuffisante, pour permettre à l'ensemble du peuple soudanais de reprendre le chantier du projet de transformation démocratique et d'édification d'un système de gouvernance qui donne toutes ses chances à l'unité nationale. De même, la démocratisation et le développement du Soudan, deux conditions nécessaires à l'unité nationale, ne sauraient être réalisés sans une paix durable au Darfour.

62. Par conséquent, le conflit au Darfour ne pourra être résolu de manière définitive que dans le cadre d'un processus global de transformation radicale de l'héritage historique de participation politique et de développement inégaux au Soudan. Tout règlement du conflit qui ne répondrait pas à ces critères risque de n'être, au mieux, qu'une trêve intérimaire entre des guerres civiles.

La crise darfouriennes au Darfour

63. Le conflit au Darfour trouve son origine dans une combinaison de problèmes nationaux et locaux. Certains de ces éléments, tels que les facteurs environnementaux, appellent des réponses qui vont au-delà des frontières de la région. D'autres peuvent être surmontés par les Darfouriens eux-mêmes, à condition qu'on leur donne l'occasion de le faire. Plusieurs fois, au cours des consultations conduites par le Groupe, les Darfouriens ont fait remarquer qu'ils pouvaient parvenir à la réconciliation au niveau local et trouver des solutions communes aux problèmes propres au Darfour, et ce en faisant recours à leurs propres mécanismes traditionnels de médiation.

64. Les causes locales au conflit du Darfour comprennent les quatre éléments suivants : les conflits liés à la terre, la dégradation de l'environnement, la débâcle des institutions, la contagion des conflits dans les pays voisins et la circulation d'armes de guerre qui en a résulté. Ce sont là des facteurs intimement liés et qui s'influencent mutuellement.

Conflits liés à la terre

65. Au dix-huitième siècle, les sultans du Darfour créèrent un régime foncier dénommé *hakura*. Il s'agissait d'un système complexe, marqué par un mode féodal de distribution de la terre à des propriétaires individuels et par de grands domaines administratifs, qui, au fil du temps, sera assimilé à un système « tribal » de propriété de la terre. Le droit coutumier du système *hakura* permettait aux nouveaux arrivants d'acquérir des droits d'usufruit avec seulement quelques restrictions. Ils avaient également un accès commun aux pâturages ; de même, ce système reconnaissait et réglementait les itinéraires de migration des populations nomades. Toutefois, il contenait une hiérarchie explicite dans les droits d'accès à la terre au niveau local. Et lorsqu'il fut formalisé par l'administration coloniale, il devint un cadre rigide de régulation du régime foncier fondé sur l'appartenance tribale.

66. A partir de 1970, le système du *hakura* fut mis à rude épreuve lorsque la sécheresse s'abattit sur le Nord Darfour, et que le développement des opportunités économiques au sud Darfour contribua à transformer les modes d'établissement des populations. Les populations vivant à la lisière du désert, particulièrement frappées par la sécheresse, s'installèrent plus au sud, cependant que les agriculteurs élargirent leurs champs et finirent par empiéter sur les axes migratoires et de pâturage. Les éleveurs touchés de plein fouet par la sécheresse perdirent leur bétail et durent trouver de nouveaux endroits pour cultiver. Finalement, ils se retrouvèrent avec moins de terre et un régime de propriété foncière moins fiable. Ceux qui disposaient encore de troupeaux partirent à la recherche de pâturages et de l'eau, toujours un peu plus à l'intérieur des terres. Leur souffrance fut

rendue plus grande avec la dégradation des infrastructures d'adduction d'eau au Darfour. Pendant ce temps, des représentants de certaines communautés qui, historiquement, n'avaient qu'un accès limité aux bonnes terres, commencèrent à arguer que le droit foncier soudanais ne reconnaissait pas le système du *hakura* et que, par conséquent, il devrait être ignoré ou annulé. Cela aboutît à un âpre conflit interne à la fin des années 1980, Arabes et non-Arabes revendiquant chacun la terre de part et d'autre d'une ceinture territoriale « arabe » et « africaine ».

67. Ce problème s'aggrava du fait de l'arrivée continue de migrants et de colons le long de la frontière occidentale du Darfour, fuyant les conflits, la sécheresse et la paupérisation de leurs lieux d'origine. La pression sur la terre connut un regain dans les années 1980 et 1990, sans pour autant que l'on convienne d'un mécanisme permettant de résoudre des litiges qui en résultaient.

68. Les déplacements massifs de populations résultant du conflit depuis 2003 ont exacerbé davantage le problème de la terre, dans la mesure où les terres abandonnées ont été occupées et revendiquées par d'autres personnes. Le droit des personnes déplacées internes et des réfugiés de retourner chez eux et de reprendre leurs terres a été perçu comme marquant la restauration du système du *hakura* dans son ensemble. Ce droit a été reconnu en 2005 dans le cadre de la Déclaration de principes du Darfour et davantage précisé dans le texte du DPA. Toutefois, les Darfouriens sont nombreux à reconnaître que si le système du *hakura* était restauré de façon à créer des enclaves spécifiques pour des groupes ethniques, cela ne ferait que préfigurer d'un nouveau *round* de conflits. Par conséquent, toute restauration du système du *hakura* devra s'accompagner d'une interprétation des droits et responsabilités prévus historiquement par le système, afin de reconnaître le droit général de tous les citoyens soudanais à disposer de la terre nécessaire pour leur subsistance.

69. Toute solution durable passe par une stratégie globale pour régler la question de la terre dans toutes ses composantes.

Facteurs environnementaux

70. La sécheresse et les changements environnementaux, combinés à la croissance démographique (la population du Darfour a été multipliée par cinq, passant de 1,3 millions en 1956 à plus de 7 millions aujourd'hui), ont radicalement transformé le paysage et les modes d'établissement des populations au Darfour. L'expansion des cultures et de l'élevage des animaux, sans une augmentation conséquente des infrastructures de développement, de la technologie et de l'accès aux marchés, a fini par peser sur les ressources naturelles du Darfour.

71. A cause de la sécheresse et des changements climatiques, les populations nomades et leurs troupeaux ont été obligés de se déplacer un peu plus vers l'intérieur des terres. Cela a eu pour conséquence d'accroître les litiges entre nomades et agriculteurs, dont nombre se sont transformés en conflits violents.

72. La dégradation de l'environnement au Darfour a également été causée par le développement rapide de ses villes et, depuis six ans, des camps de déplacés internes. En 2003, au début du conflit armé, le Darfour était urbanisé à 18%. Aujourd'hui, les populations urbaines constituent plus de 30% de sa population totale ; Nyala, avec une population de 1,3 millions d'habitants, est la deuxième ville du Soudan. Trente autres pour cent de la population vit dans des camps de déplacés internes. Les villes sont entourées par des anneaux de plus en plus grands de déforestation, à cause de la forte demande en bois de chauffe, en charbon de bois et en bois de construction.

73. Toute solution durable au conflit du Darfour passera par un plan de réhabilitation et de développement comprenant des mesures pour endiguer la dégradation de l'environnement. Par le passé, de nombreuses mesures de conservation de l'environnement ont été élaborées et mises en œuvre sans pour autant que les populations affectées soient consultées, ce qui pose le problème de leur appropriation par ces dernières, les rendant de fait non durables et difficiles à péreniser. L'implication des populations du Darfour dans toutes les phases de la protection de l'environnement sera essentielle pour garantir le succès de tels efforts.

La débâcle des institutions

74. Pendant des siècles, le Darfour a connu l'autonomie, jusqu'à l'assassinat du Sultan Ali Dinar et l'annexion du territoire au Soudan anglo-égyptien en 1916. Les institutions supérieures de gouvernance du Sultanat furent démantelées, alors que les structures d'administration locale furent adaptées pour servir les intérêts du gouvernement colonial et sa méthode d'administration « indirecte » via une administration endogène. Les chefs traditionnels percevaient des salaires et étaient des employés du Gouvernement. Toutefois, ils étaient soumis à des règles de nomination, de service et de révocation différentes de celles qui avaient cours dans la fonction publique séculaire. Le système de tribalisme administratif, développé dans les années 1920, est demeuré, depuis lors, le fondement de la gouvernance locale. L'administration endogène s'est révélée être le seul mécanisme viable pour la gestion des conflits intercommunautaires au Darfour.

75. L'administration endogène a été affaiblie par les tentatives successives de l'abolir et de mettre en place des mécanismes alternatifs pour le gouvernement local, notamment en 1971. Cependant, les structures de la fonction publique formelle n'ont jamais été pourvues en personnel adéquat, et non pas été suffisamment financées. En outre, dans plusieurs localités, la seule alternative au système d'administration endogène a été l'absence totale d'administration. Par défaut, et grâce à la loyauté sans faille des populations locales aux cheiks des villages, aux *omdas* des sous-districts et aux chefs tribaux de rang supérieur qui vivaient encore parmi eux, le système d'administration endogène survécut, quoique affaibli.

76. Au cours des vingt dernières années, le système d'administration endogène a été formalisé, et fait maintenant partie du gouvernement local. Cela s'est accompagné d'un contrôle plus strict du système de la part du Gouvernement. Le statut des chefs s'est vu à nouveau affecté par les réorganisations territoriales à répétition décrétées par le

Gouvernement. Certains administrateurs autochtones ont mobilisé, et parfois pris le commandement, des structures paramilitaires des Forces de défense populaire, ce qui a compromis leur impartialité aux yeux de beaucoup de personnes. Mais dans l'ensemble, ils se sont révélés plus efficaces que tout autre système dans la gestion des conflits locaux.

77. Les crimes violents, y compris le vol de bétail, le détournement de véhicules et les vols à main armée, sont devenus monnaie courante au Darfour dans les années 1980 (ce sont ces voleurs que l'on a appelé « Janjawid»). Ces phénomènes sont la conséquence des effets conjugués de l'appauvrissement de beaucoup de jeunes hommes, de la disponibilité des armes, du déclin des normes sociales coutumières et, enfin, de la faiblesse des forces de maintien de l'ordre. La quasi-faillite du gouvernement local aidant, les policiers, sous-payés, équipés d'armes usagées et possédant à peine quelques munitions, se déplaçaient dans des Land Rovers en piteux état, dans les rares occasions où ils obtenaient du carburant ; ils essayaient de poursuivre des bandits armés disposant de nouvelles armes automatiques et conduisant des Land Cruisers dernier cri. A cause de l'affaiblissement et de la politisation du système d'administration indigène, combiné au quasi-échec des autres mécanismes formels de gouvernement local et à l'insuffisance des effectifs de police, des régions entières du Darfour ont été livrées à elles-mêmes, sans aucune forme de gouvernement. Dans ce contexte, l'armement à grande échelle des milices villageoises et des nomades était inévitable, contribuant ainsi à l'escalade de la violence armée et à sa perpétuation.

78. Les populations du Darfour n'ont eu de cesse d'exiger pour leur sécurité des forces de maintien de l'ordre compétentes qui puissent mettre fin, une fois pour toutes, au banditisme endémique. De même, le besoin d'un gouvernement local compétent, alliant le système d'administration formelle et endogène, est clairement apparu comme une préoccupation majeure. De l'avis de nombreux Darfouriens qui se sont exprimés devant le Groupe, le système d'administration endogène a été politisé et a perdu son impartialité et son efficacité. Tout en adhérant au principe de ce système, les Darfouriens ont dit souhaiter une structure qui soit plus neutre politiquement et responsable devant les populations.

Prolifération des armes légères

79. Le dernier facteur déterminant dans ces dynamiques locales a été la disponibilité des armes légères. Dans les années 1980, un habitant du Darfour, parlant de la Kalashnikov automatique, l'AK47, a dit ceci : « La Kalash, elle te rapporte de la tune ; sans elle, tu n'es qu'une ruine ». La loi des armes a commencé à régner à l'époque où le Darfour servait de base arrière aux milices tchadiennes qui combattaient le Gouvernement central du Tchad, et de voie de livraison d'armes à ces milices à travers le désert du Sahara. Cette situation s'est poursuivie grâce à un marché noir des armes en plein essor. Le Darfour était alors victime de sa position stratégique, situé aux frontières du Tchad déchiré par la guerre.

80. La capacité colossale des armes modernes à infliger la mort, et leur disponibilité sur le marché, ont contribué à un véritable changement social. Les jeunes hommes se passent désormais de leurs aînés pour organiser la guerre, et les mécanismes sociaux traditionnels tels que le paiement de la *diya* (le prix du sang comme indemnisation) pour les homicides

n'arrivent plus à suivre le nombre de morts. Entre temps, l'administration tribale s'est militarisée. L'une des qualités exigées de la part d'un chef était de pouvoir organiser et commander une milice locale.

81. Partout au Darfour, le Groupe a rencontré des personnes pour qui le désarmement et le contrôle des armes sont des éléments essentiels pour garantir un avenir fait de paix. Pour elles, le désarmement doit être total et équitable, de sorte que les autorités dûment constituées chargées du maintien de l'ordre et les forces armées soient les seules habilitées à porter des armes. C'est là une tâche colossale. En outre, le Darfour seul ne peut être désarmé. Des règlements politiques et des processus parallèles de désarmement dans les pays voisins seront également nécessaires pour empêcher toute nouvelle circulation illégale d'armes légères au Darfour.

S'attaquer aux conflits internes du Darfour

82. Au cours des consultations et des auditions du Groupe, les Darfouriens ont affirmé de manière catégorique que leurs conflits locaux pouvaient être réglés à travers le dialogue et la négociation. Tous ont subi les méfaits de la guerre, et sont épuisés et à présent déterminés à obtenir la paix le plus vite possible ; ils sont également prêts à faire les compromis nécessaires à cette fin. Ce que les Darfouriens demandent, c'est de s'asseoir ensemble autour d'une table, avec le soutien et non l'interférence de l'extérieur, afin de s'attaquer et de mettre fin à leurs différences. Les mécanismes traditionnels, tels que la médiation par le *judiya* et le système d'arbitrage et d'autres innovations récentes, notamment le Dialogue et la Consultation Darfour-Darfour, sont pour les Darfouriens autant d'éléments nécessaires à cette fin.

83. Il est également évident que l'on ne peut isoler les problèmes internes du Darfour des revendications plus générales au niveau national, des conflits dans les pays voisins, ou encore des questions de gestion de l'environnement et du changement climatique. Il faut aborder l'ensemble de ces questions dans la recherche d'une solution globale.

III. VUE D'ENSEMBLE DU CONFLIT ACTUEL

84. En 1980, le soulèvement d'El Fasher, pour protester contre la nomination d'un Gouverneur du Darfour qui n'était pas originaire de la région, marqua le début du conflit armé au Darfour. Cela a été suivi par des élections qui ont pris une dimension ethnique toute particulière et la mise en place d'un gouvernement régional reflétant l'appartenance ethnique de la faction victorieuse. Les tensions dans la région avaient été exacerbées par la sécheresse et la famine de 1984-85, qui provoquèrent une migration à grande échelle et poussèrent les groupes ethniques vivant sur les bords du désert à aller à la recherche de pâturages plus verts ailleurs. A l'époque, les Zaghawa de l'extrême nord avaient intensifié

leur établissement dans certaines zones de l'est et du sud Darfour, alors que les groupes d'éleveurs arabes, très affectés par la sécheresse et qui perdaient leur bétail, recherchaient des terres agricoles dans l'ouest du Darfour.

85. Le Darfour a toujours été le théâtre d'affrontements armés au sujet des troupeaux, des itinéraires migratoires et des terres agricoles. Tous ces conflits avaient été contenus par les chefs communautaires, le plus souvent à travers une réorganisation des unités administratives. Mais aucun de ces conflits n'avaient pris un caractère politique, ethnique ou idéologique ; les armes à feu alors utilisées étaient généralement peu sophistiquées. Au milieu des années 1980, les armes automatiques firent leur apparition lors des conflits au Tchad et au Sud Soudan qui s'étaient propagés au Darfour.

86. La cause immédiate du premier conflit violent au Darfour a été la propagation du conflit tchadien. En 1987, une milice, conduite et composée essentiellement d'Arabes du Tchad, installa une base arrière au Darfour. Elle subit, à plusieurs reprises, les attaques du Gouvernement tchadien et des forces militaires françaises. En se retirant au centre du Darfour, ce groupe, le *Conseil démocratique révolutionnaire* ou (CDR), fit cause commune avec les groupes arabes du Darfour qui s'étaient appauvris et avaient perdu leurs terres à la suite de la sécheresse et de la famine de 1984-85 et déclencha ainsi la première guerre interne du Darfour. C'est à cette époque que le terme "Janjaweed" fut, pour la première fois, communément utilisé, et ce au moment où la conscience ethnique et raciale était exacerbée, alors que s'infiltraient quelques Arabes suprématistes décidés à appliquer leurs programmes. Au même moment, les activistes Four et Masalit s'appuyaient de plus en plus sur leur « identité africaine » pour faire cause commune avec le SPLM du Sud Soudan. Finalement, le conflit prit fin avec la défaite et l'abdication de la faction tchadienne du CDR, suivies par une conférence de paix intertribale à El Fasher. Mais ce processus n'atteignit pas tous ses objectifs, car il traita le conflit comme un simple différend interethnique et ignora ses dimensions politiques plus larges. Par conséquent, il lui manquait un mécanisme efficace d'exécution et de suivi.

87. Un autre épisode de la guerre civile tchadienne se joua au Darfour à la suite de la tentative de coup d'Etat en mars 1989 contre Hissène Habré. Après ce coup manqué, certaines des forces en cause se réfugièrent au Darfour. A la fin de l'année 1990, ces forces, appuyées par le Gouvernement soudanais, utilisèrent le Darfour comme tremplin et prirent finalement le pouvoir à N'djamena. Un pacte de sécurité fut passé par la suite entre Khartoum et N'djamena. Celui-ci engageait chaque pays à ne pas faire de son territoire une base arrière pour attaquer son voisin. Au cours de la décennie pendant laquelle ces engagements furent appliqués, des conflits ont eu lieu au Darfour et au Tchad, mais ont pu être contenus et n'ont jamais débordé.

88. En décembre 1991, une unité de la SPLA (Armée de libération du peuple du Soudan), conduite par un Four, ancien frère musulman, Daud Bolad, pénétra au Darfour pour lancer une insurrection. L'unité fut toutefois interceptée et défaite par des unités de l'armée régulière et des milices. S'en suivit une courte période de répression, marquée notamment par le démantèlement des cellules secrètes de Bolad.

89. A la suite d'une refonte administrative dans l'Ouest du Darfour en 1995, qui menaçait de réduire l'autorité du Sultan Masalit et de faire des Masalit des alliés mineurs au sein d'une administration dominée par les Arabes, il y eut un conflit très localisé dans la région. Les Arabes accusèrent les Masalit de vouloir les exclure de l'administration locale, de l'accès à la terre et des services. Les Masalit accusèrent les Arabes d'être de mèche avec le Gouvernement pour leur prendre leurs terres. Ce conflit, qui fit rage de manière sporadique entre 1995 et 1999, prit fin avec la répression et la démonstration de force du Gouvernement soudanais, suivies d'une réconciliation intertribale. Durant cette période, l'Alliance démocratique fédérale du Soudan, un groupe d'opposition basé au Darfour et allié de l'Alliance démocratique nationale basée à Asmara, tenta d'instiguer une rébellion de plus grande envergure mais, n'obtenant pas le soutien du Gouvernement tchadien, elle ne fit pas long feu.

90. A la suite de luttes de pouvoir internes et de divisions au sein du mouvement islamiste en 1999-2000, quelques islamistes du Darfour quittèrent le Gouvernement et commencèrent à se mobiliser dans l'opposition. Parmi eux, se trouvaient de nombreux Zaghawa. Pour la première fois, une alliance entre Four, Masalit et Zaghawa était possible, une perspective des plus alarmantes pour le Gouvernement soudanais et les Arabes du Darfour. La naissance du Mouvement de libération du Soudan (MLS), connu à l'époque de manière clandestine sous le nom de Front de libération du Darfour, remonte aux rencontres entre les chefs Zaghawa et Four en 2001. Profondément inquiété par cela, le Gouvernement commença à riposter, notamment en distribuant des armes aux groupes arabes. En 2002, des combats féroces eurent lieu dans plusieurs parties du centre et du nord Darfour, et déjà des dizaines de milliers de personnes furent déplacés.

91. La résistance clandestine du Darfour fit une grande percée en obtenant le soutien militaire et l'alliance politique tacite du SPLM du sud Soudan à la fin 2002. Tout en étant très engagé dans d'intenses négociations avec le Gouvernement soudanais, le SPLM poursuivait une stratégie d'intensification de sa pression politique et militaire sur Khartoum, et entrevit la possibilité d'ouvrir un nouveau front au Darfour. Grâce aux ressources financières mises à sa disposition par les islamistes dissidents et à l'accès à des stocks d'armes illégales au Tchad, la résistance au Darfour eut les moyens d'élargir le champ de ses opérations militaires et, pour la première fois, représenta une menace majeure pour le Gouvernement soudanais.

La phase intense du conflit de 2003 – 2005

92. Le SLM et son bras armé, l'Armée de libération du Soudan (SLM/A), se sont signalés en février 2003 par une attaque contre un poste de police à Golo, suivie par une annonce publique. Le SLM publia un manifeste que ses cadres avaient élaboré avec l'aide du SPLM. Le JEM fit son apparition le mois suivant. A l'époque, le gouverneur du Nord Darfour, Ibrahim Suleiman, était engagé dans des pourparlers de paix et estimait que l'issue du conflit passait par le règlement des contentieux locaux, le contrôle des milices renégates, et le renforcement de l'aide au développement et des services.

93. Toutefois, une attaque de rebelles contre la base aérienne du Gouvernement à El Fasher, en avril 2003, marqua un revers humiliant pour les forces armées et déclencha une importante campagne de recrutement dans l'armée. Le Gouvernement, ne pouvant ou ne voulant pas dépendre de la loyauté de plusieurs unités militaires et paramilitaires au Darfour, mobilisa principalement les milices et notamment les groupes arabes qui redoutaient ce qu'ils estimaient être une politique et un programme exclusivistes et agressifs de l'alliance Four-Zaghawa.

94. Entre juin 2003 et mars 2004, une série de trois grandes offensives combinées furent lancées au nord et à l'ouest du Darfour, impliquant des unités de l'armée régulière, les forces aériennes, et les milices. Des centaines de villages furent incendiés et plus d'un million de personnes chassées de leurs maisons. Le SLA et les forces du JEM essuyèrent une cuisante défaite.

95. On ne connaît pas le nombre définitif de personnes qui ont été tuées pendant la guerre. De hauts responsables de l'ONU ont avancé des estimations globales du nombre de morts, pour la plupart de faim et de maladie, et qui atteint un total de 300 000. Plusieurs sources, notamment des enquêtes sur la mortalité et la compilation des incidents, font état d'au moins 35 000 non-combattants qui seraient morts dans des attaques violentes au plus fort des hostilités en 2003-04. La plupart des victimes ont été tuées par des forces loyales au Gouvernement soudanais, bien qu'il y ait eu également de graves abus de la part des forces rebelles.

96. Le cessez-le-feu d'avril 2004, qui coïncida avec la plus grande opération militaire réalisée à ce jour par les forces du Gouvernement soudanais, signa la fin de la période de violence et de destruction la plus sévère. Dispersés dans le désert et les montagnes, le SLA et le JEM prirent le temps d'étudier la suite des opérations et décidèrent finalement de poursuivre leur offensive dans l'est et le sud Darfour, des zones qui avaient été jusqu'alors relativement épargnées. Une autre période de violence suivit entre juin 2004 et janvier 2005, causant le déplacement de centaines de milliers de personnes et la mort de plusieurs milliers d'autres.

97. La violence et les déplacements forcés déclenchèrent une catastrophe humanitaire. Les enquêtes estiment à environ 140 000 le nombre de personnes mortes du fait de la faim et des maladies ; mais ce nombre est probablement plus élevé. Avant avril 2004, les opérations humanitaires étaient peu nombreuses, principalement en raison des restrictions sur l'accès à ces zones par le Gouvernement soudanais. Après cette date, les opérations humanitaires ont été renforcées et, progressivement, la majorité des personnes déplacées et affamées ont pu ainsi recevoir une aide humanitaire. Les niveaux de violence ont commencé à baisser, mais des centaines de milliers de personnes ont été contraintes d'abandonner leurs maisons au fur et à mesure que le conflit se propageait à l'est et au sud Darfour. Ce n'est qu'à la fin 2004 que la mortalité due à la famine et aux maladies a commencé à baisser.

Caractéristiques du conflit permanent depuis 2005

98. Depuis janvier 2005, le conflit au Darfour a pris une nouvelle dimension. En effet, il est marqué par le délitement des principales alliances politiques qui existaient en 2003-04. Les Mouvements armés se sont progressivement divisés en plusieurs factions ; de même, les milices arabes et groupes paramilitaires du Gouvernement soudanais se sont fragmentés. En 2003-04, les milices arabes étaient très nettement alignées sur le Gouvernement soudanais, et les groupes non-arabes sur les rebelles. Mais progressivement, ces alliances se sont défaites.

99. En 2006-07, les principales factions des groupes rebelles, de même que quelques milices non-arabes, se sont alliés au Gouvernement soudanais. Le plus grand de ces groupes est le SLA-Minawi, après la signature par Minni Minawi de l'Accord de paix sur le Darfour à Abuja, en mai 2006. En juin 2006, le SLA-Free Will et deux autres groupes ont signé la « Déclaration d'engagement » au DPA et rejoint le Gouvernement soudanais en tant que nouveaux alliés. Par la suite, une poignée d'autres groupes armés a passé des accords avec le Gouvernement. Mais la signature de ces Accords n'a pas empêché ces groupes de s'allier entre eux pour combattre les paramilitaires du Gouvernement soudanais et les milices arabes. Certains ont basculé dans le banditisme, scellant à l'occasion des alliances opportunistes avec le premier groupe prêt à collaborer dans des raids à grande échelle.

100. En 2007-08, les milices arabes se sont mutinées. Les combats entre cette milice et le Gouvernement soudanais constituèrent la principale source de violence. Les principaux groupes de mutins sont parvenus à un compromis avec le Gouvernement soudanais en 2008, mais n'ont pas repris leurs attaques contre les communautés non arabes. Un certain nombre de groupes arabes demeurent aujourd'hui indépendants et mécontents. Ils sont connus sous le nom de *jundi al mazloum*, « les soldats injustement oubliés ». D'autres s'adonnent maintenant au banditisme.

101. Les groupes arabes se sont également affrontés. Près d'un tiers des morts en 2008-09 étaient causées par des affrontements entre tribus arabes. Ces conflits portaient principalement sur la terre, l'eau, le bétail et le contrôle de l'autorité administrative locale. Ce n'est qu'au début de l'année 2009 que le Gouvernement a réussi sa médiation, et est parvenu à régler nombre de ces contentieux, souvent à force d'arrestations des dirigeants communautaires et en agitant la menace de représailles militaires.

102. Le Gouvernement soudanais a créé une pléthore de groupes paramilitaires sous des commandements parallèles, y compris la *Border Intelligence Brigade* (Brigade de surveillance de la frontière), le *Central Reserve Police* (unités de police), les unités de la sécurité nationale, entre autres. Le plus souvent, ces groupes agissent pour leur propre compte et, parfois, s'affrontent ou combattent d'autres groupes alliés au Gouvernement soudanais.

103. Au sein des rebelles encore opposés au Gouvernement soudanais, des luttes internes sporadiques ont lieu, quoique limitées. Les divisions au sein du SLA-Abdel Wahid, nées de la tentative de putsch d'Ahmed Abdel Shafi, ont provoqué des conflits violents entre les deux

factions. Le JEM, lui-même, s'est scindé, et il y a eu des accrochages avec des groupes dissidents et des actions de répression dirigés à leur encontre. Toutefois, pour certaines opérations militaires, des unités issues de diverses factions s'allient pour lancer des attaques, avant de se disperser ensuite et d'aller chacun dans sa direction. Dans les camps de déplacés internes, différentes factions se sont violemment affrontées.

104. En 2007-08, le JEM apparaissait comme la principale force militaire capable de s'opposer au Gouvernement soudanais au Darfour. Il monta une série d'offensives, allant jusqu'à lancer une attaque hardie dans la capitale du pays en mai 2008. Des combats violents à Omdurman firent plus de 300 morts chez les civils et les combattants. C'était là une escalade marquante, mais éphémère de la guerre. Par la suite, le JEM n'a pu maintenir une base territoriale au Soudan.

105. Bref, le Darfour est devenu un conflit dans lequel tous les groupes s'affrontent. Cependant, la résolution de la crise exige de bien identifier ses causes sous-jacentes. Un accord politique entre le Gouvernement soudanais et les Mouvements armés est une condition *sine qua non* pour s'attaquer aux autres éléments de la violence armée au Darfour.

IV. LES CONSEQUENCES HUMAINES

106. Le conflit violent à partir de 2002 a provoqué d'immenses souffrances humaines, ce qui est en soi un élément auquel il faut apporter une réponse urgente tant il est important. Dans le même temps, cette souffrance a donné lieu à de nouvelles revendications et dynamiques politiques.

Nombre de morts

107. La guerre de 2003-04 a été très violente, aussi bien chez les combattants que chez les populations civiles. Il n'existe pas de données fiables sur le nombre de personnes tuées, mais les enquêteurs internationaux pour les droits de l'homme estiment ce chiffre à quelques 35 000 personnes, pour la plupart des civils, qui seraient décédés de mort violente entre avril 2003 et janvier 2005. A peu près, 90% de ces décès seraient survenus entre juin 2003 et mars 2004. Comme relevé plus haut, un nombre plus élevé de personnes seraient mortes des effets indirects de la violence, de la famine, de maladies et de l'exposition à des conditions climatiques rudes.

108. Depuis 2005, le nombre de personnes tuées a nettement baissé. La situation est également beaucoup mieux suivie par la Mission de l'Union africaine au Soudan (AMIS) et par l'Opération hybride Union africaine-Nations unies au Darfour (MINUAD). Le journal d'incidents de la MINUAD entre janvier 2008 et juillet 2009 rapporte quelques 120 décès par

mois dus aux violences. Un tiers sont des civils, un tiers des combattants et un dernier tiers aurait péri dans des combats intertribaux, principalement entre groupes arabes du Sud Darfour. Une présentation détaillée de cette analyse se trouve dans l'Annexe B.

109. Pour la période de janvier 2008 à juillet 2009, selon les données de la MINUAD, 585 civils ont été tués, dont 90 déplacés internes. Les rapports font également état de 675 combattants tués : 333 membres des forces régulières, 153 combattants irréguliers, 98 membres des Mouvements armés qui ont rejoint le Gouvernement, et 91 membres des Mouvements armés combattant le Gouvernement. Au total, 585 civils et combattants ont été tués dans des combats intertribaux. En plus des affrontements entre forces pro et anti-gouvernementales, des confrontations ont également eu lieu entre les groupes affiliés au Gouvernement, ce qui a occasionné un nombre élevé de morts.

110. L'examen mené par le Groupe a permis d'identifier quelques incidents, notamment au début de l'année 2008, au moment où les rapports de la MINUAD étaient encore incomplets. Cet examen a révélé que de la MINUAD avait sous-estimé le nombre total de morts dues aux violences de 10 à 15%, que ses données étaient devenues plus fiables et plus précises et qu'enfin, la typologie et les tendances générales de la violence qu'elle avait identifiées étaient exactes.

111. Le Groupe partage l'avis de l'ancien Représentant spécial conjoint et chef de la MINUAD, Rodolphe Adada, tel qu'exprimé dans son rapport au Conseil de sécurité des Nations unies, le 27 avril 2009, soulignant que le Darfour est devenu « un conflit de faible intensité » en termes de confrontations militaires directes. Le Groupe tient également à donner son interprétation sur cet avis, en affirmant qu'un conflit de faible intensité reste un conflit, que le risque d'escalade vers un conflit de forte intensité est toujours présent, que les séquelles humaines, sociales et politiques désastreuses générées par les violentes hostilités de 2003-04 ne sont toujours pas réparées, que la détresse et la souffrance sont encore présentes, et qu'une résolution politique du conflit est impérative.

112. Le Groupe note que la collecte et l'analyse rigoureuses des données sont des outils puissants pour comprendre la nature du conflit en cours, notamment pour la planification du déploiement et des efforts de la MINUAD visant à réduire la violence, faire cesser les hostilités, relancer les activités de restauration de la paix au niveau local. Le Groupe encourage la MINUAD à collecter, analyser et publier ces informations de manière régulière. Si l'on ne peut accorder tout le crédit de la réduction de la violence au Darfour au seul déploiement de la MINUAD, le Groupe est toutefois convaincu que la MINUAD a contribué à cette évolution positive, et estime que cette contribution doit être reconnue en conséquence.

113. Il existe peu de rapports sur les crimes de violence sexuelle, y compris les viols, et il n'y a pas suffisamment de données permettant d'entreprendre une analyse rigoureuse. De l'avis du Groupe, la protection des femmes et des jeunes filles, les services discrets et confidentiels aux victimes de violences sexuelles et la poursuite devant la justice de leurs auteurs devraient être une priorité, plus que l'obtention de données complètes.

114. Le Groupe note que l'ampleur des actes de violence entraînant la mort ne représente pas tous les maux infligés aux populations du Darfour, actuellement ou au cours du conflit. La fin de la guerre à grande échelle ne signifie pas que le Darfour soit en paix ; et cela ne diminue en rien l'urgence qu'il y a à trouver un règlement politique au conflit. Cependant, les actes de violence entraînant la mort constituent un élément central de la crise au Darfour, et la protection des civils face à ce risque est une tâche majeure qui fait partie intégrante du mandat de la MINUAD. Les faits suggèrent que la situation n'est pas en train de se détériorer, mais qu'elle s'améliore progressivement. Comme souligné plus haut, il convient ici de reconnaître, à cet égard, le rôle de la MINUAD, parmi d'autres facteurs.

Crimes de guerre et autres crimes internationaux

115. Depuis l'escalade du conflit en 2002 et le début des principales hostilités en 2003, d'horribles exactions ont été commises au Darfour, telles que la torture, des assassinats, des enlèvements et des déplacements forcés. L'ampleur de ces violations a choqué les Darfouriens, les Soudanais et, finalement, le reste du monde.

116. Les organisations africaines ont rapidement attiré l'attention de la communauté internationale sur les abus des droits de l'homme et exigé qu'il y soit mis fin. En mars 2004, agissant en tant que co-médiateur, l'UA prit la mesure de la gravité de ces violations et appela les parties à y mettre un terme, rappelant au Gouvernement soudanais ses responsabilités envers ses citoyens. L'Union africaine a soulevé la question des droits de l'homme au Darfour lors de son Sommet de juillet 2004. Elle a convoqué une session spéciale de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples en octobre 2004. Le Conseil de paix et de sécurité a constamment souligné la nécessité de respecter les droits de l'homme et de mettre fin aux violences contre les civils, appelant les parties concernées, notamment le Gouvernement soudanais, à prendre les mesures nécessaires à cette fin.

117. Au cours de ses visites au Darfour, le Groupe s'est vu rappeler à plusieurs reprises et de manière insistante l'ampleur et la nature épouvantable des violations des droits de l'homme au Darfour. Les membres du Groupe ont écouté les récits de témoins et de victimes. Bien que la plupart des cas de violence extrême aient eu lieu en 2003-04, des personnes de toutes conditions ont rendu compte de violences encore en cours. La plupart de ces récits portaient sur les conditions de vie dans et autour des camps de déplacés internes, mais les villageois, les éleveurs, les réfugiés et les habitants des zones urbaines font tous, quotidiennement à des menaces de violence.

118. Le Groupe a écouté des appels de principe passionnés et répétés pour que justice soit faite et qu'il soit mis fin à l'impunité. Ces appels sont détaillés dans le Chapitre 3.

Crise humanitaire

119. Les violentes hostilités de 2003-04 ont provoqué une catastrophe humanitaire qui a coûté la vie à des milliers de Darfouriens. Au plus fort du conflit, il y a eu des épisodes au cours desquels les populations civiles ont été exposées à des conditions qui ont rapidement provoqué la mort du fait de la famine, alors que l'accès à l'aide humanitaire était bloqué. Il s'en est suivi une période au cours de laquelle une opération humanitaire à grande échelle a été organisée, centrée sur les camps de fortune où des victimes déplacées de la guerre étaient rassemblées. Cet effort a mis fin à la phase critique des problèmes humanitaires. Malheureusement, avant cela, quelque 140.000 personnes étaient mortes de famine, de maladies et d'autres causes. Plus de deux millions de personnes ont été déplacées de force par le conflit pendant cette période.

120. Les déplacements de masse et l'appauvrissement ont continué d'être le lot quotidien des populations darfouriennes. Le nombre de personnes vivant dans les camps de déplacés internes est resté élevé, et même si les conditions humanitaires n'ont pas atteint des niveaux d'urgence pendant plusieurs années, les gens y vivent avec peu de dignité, loin de leurs villages et dans une insécurité généralisée. Dans les zones rurales également, les paysans et les éleveurs se sont appauvris et sont privés de services de base ; ils sont susceptibles de subir d'autres privations en cas de sécheresse, de violences et d'autres adversités.

121. Les besoins humanitaires dans les zones du Darfour contrôlées par les Mouvements armés ont été particulièrement négligés. On estime à plusieurs centaines de milliers les personnes vivant dans des zones qui échappent au contrôle du Gouvernement depuis 2003-04. Bien qu'un semblant de normalité soit revenu dans la plupart de ces zones – les communautés reprenant leurs activités de subsistance, rouvrant les marchés et mettant en place de nouvelles écoles – les principaux besoins humanitaires et en service restent insatisfaits par le Gouvernement et largement ignorés par les organisations internationales. Parmi ces besoins urgents, on peut citer: le financement des écoles, l'assistance médicale, la fourniture en eau, des services vétérinaires, l'aide alimentaire, la distribution de semences et d'outils.

122. Les organisations humanitaires ont été en première ligne des efforts internationaux déployés pour répondre aux besoins des déplacés internes et des réfugiés, assurer la distribution de nourriture, d'eau et de services de santé aux établissements scolaires. Travaillant souvent dans un environnement physique et politique difficile, elles ont permis à des milliers de Darfouriens de survivre.

Effondrement du tissu social

123. Avec le conflit, le Darfour a perdu son caractère de communauté multiethnique, riche de vivantes traditions de bon voisinage et de respect mutuel. Et c'est là certainement l'un des passifs les plus lourds de la guerre. La plupart des communautés étaient

multiethniques, mais les divisions, la méfiance et le repli tribal, associés à la guerre, ont mis à mal le tissu social.

124. Les institutions locales et les mécanismes traditionnels ont été fortement déstabilisés. Les structures tribales ont été militarisées et politisées ; les mécanismes traditionnels chargés de rendre la justice et résoudre les différends ont été ébranlés. Aux quatre coins du Darfour, le Groupe a rencontré des personnes qui ont promis de reconstruire le tissu social du Darfour, si l'occasion de le faire à leur manière leur est donnée. Le Groupe a pu constater les efforts déployés par le DDDC pour aider les dirigeants communautaires dans ce processus vital.

125. L'une des conséquences inquiétantes de la guerre, ainsi que de la réponse et de la campagne humanitaire internationale, a été la stigmatisation des Arabes du Darfour. Le terme « Janjaweed » a souvent été employé de manière indiscriminée, laissant ainsi sous-entendre que tous les Arabes du Darfour étaient associés à la milice. En outre, le fait de présenter le conflit comme une confrontation entre « Arabes » et « Africains » renforce l'argument erroné et à la fois dangereux selon lequel les Arabes sont étrangers au Darfour et que, par conséquent, ils ne peuvent être partie prenante à la solution. Bien au contraire, les Arabes du Darfour sont une composante intrinsèque et indigène du tissu social. A ce titre, ils doivent faire partie de la solution.

126. La guerre a entraîné la destruction des moyens de subsistance. Dans de nombreuses régions, l'agriculture a été abandonnée. L'élevage nomade a souffert de l'effondrement des marchés et de la fermeture des itinéraires de migration des populations nomades. Les déplacements de masse ont renforcé le phénomène de l'urbanisation, et il est fort probable que beaucoup de personnes vivant actuellement dans les camps de réfugiés, ou qui sont déplacées dans les villes, finiront par devenir des résidents à long terme des zones urbaines et se tourneront vers d'autres activités pour assurer leur survie. Une économie de guerre a vu le jour, et certaines personnes ont un intérêt dans la poursuite de l'anarchie. Il faudra, pour la reconstruction, non seulement rebâtir les infrastructures, créer des emplois et faire de nouveaux investissements, mais aussi élaborer un plan stratégique pour remettre en marche l'économie sociale du Darfour.

127. Le conflit a également causé une défiance à l'égard de l'Etat. Pour beaucoup de Darfouriens qui se sont exprimés devant le Groupe, le Gouvernement est directement responsable de leurs souffrances ; d'autres l'ont accusé de les avoir abandonnés dans des conditions d'insécurité et de misère. Il appartient au Gouvernement d'unité nationale du Soudan de réhabiliter le Darfour, et le Groupe estime que sa priorité majeure devrait être de restaurer la confiance en l'Etat.

CHAPITRE 2

LA QUETE DE LA PAIX AU DARFOUR

I. INTRODUCTION

128. En écoutant les opinions des Darfouriens et d'autres Soudanais, le Groupe a été particulièrement frappé par le profond désir de paix qui a été exprimé. Aucune des personnes entendues par le Groupe au Darfour ne s'est déclarée en faveur de la poursuite de la guerre, ne serait-ce que pour un jour de plus.

129. S'agissant des modalités de restauration de la paix, les populations du Darfour et d'autres Soudanais partagent une vision commune, celle d'un processus de paix inclusif, englobant tous les secteurs de la société et qui aborde toutes les dimensions du conflit. Par ailleurs, les Darfouriens prennent d'ores et déjà des mesures concrètes pour restaurer la paix au niveau local. Le Groupe encourage les parties belligérantes au Darfour, notamment le Gouvernement soudanais et les Mouvements armés, à tenir compte des points de vue des populations du Darfour.

130. Comme indiqué au chapitre précédent, le Darfour est l'épicentre de cercles de conflits qui se chevauchent : affrontements entre communautés locales, guerre entre le Gouvernement et ses milices alliées, d'une part, et les Mouvements armés, de l'autre. En outre, des tensions existent encore entre les Gouvernements du Soudan et du Tchad, chaque pays accusant l'autre de soutenir des groupes armés hostiles à l'autre. Enfin, le conflit comporte une dimension internationale.

131. Le Groupe a relevé que le Darfour se trouve dans une impasse politique et militaire, aucune partie ne l'ayant emporté sur l'autre. Le Groupe a entendu l'appel lancé par les gens ordinaires du Darfour afin que des mesures immédiates soient prises pour améliorer la sécurité.

132. Le Groupe a passé en revue les efforts présents et passés pour restaurer la paix au Darfour. Il a souligné qu'aucune de ces initiatives n'avaient, à ce jour, porté ses fruits. Le Groupe reconnaît les difficultés colossales auxquelles se sont heurtés les différents médiateurs, mais il a, toutefois, conclu que des efforts accrus pour un processus de paix inclusif et rapide étaient cruciaux et urgents.

II. POINTS DE VUE DES PARTIES ET DES ACTEURS

133. Le Groupe est convaincu que la solution au conflit du Darfour et la formulation de toute stratégie pour une paix durable au Darfour doivent être fondées sur les opinions des populations du Soudan elles-mêmes, y compris le Gouvernement et les partis politiques, et, en particulier, sur les avis des populations du Darfour, y compris les Mouvements armés, les personnes déplacées internes, les réfugiés, les chefs traditionnels, l'administration locale, les organisations de la société civile et les nomades.

134. C'est pour cette raison qu'au cours de ses consultations et de ses auditions, le Groupe a invité toutes les parties prenantes à répondre à la question simple, mais fondamentale : que faudrait-il faire pour parvenir à la paix au Darfour ?

135. Les réponses à cette question ont été conçues par rapport à la définition des causes de la guerre. A cet égard, le Gouvernement soudanais s'est focalisé sur les responsabilités des insurgés, le conflit avec le Tchad, les questions relatives aux tribus et aux ressources locales et sur l'échec, à ce jour, du rétablissement de relations politiques et diplomatiques normales avec des membres clés de la communauté internationale. Quant aux membres des Mouvements armés, ils ont mis en cause le Gouvernement et les relations inéquitables entre le centre du pays et le Darfour. Les populations du Darfour, la société civile, l'administration indigène, les déplacés et les éleveurs nomades ont abondé dans ce sens.

136. Les principaux points suivants sont ressortis des consultations et des auditions au Darfour et à Khartoum:

(i) Un fort désir de sécurité au Darfour. Pour les participants, la responsabilité pour la sécurité incombe du premier chef au Gouvernement du Soudan. Ils ont cherché des assurances que les améliorations récentes allaient conduire à des progrès à long terme. Ils ont plus particulièrement souhaité :

(a) une collaboration plus étroite entre le Gouvernement et la MINUAD ;

(b) le désarmement de toutes les milices, à commencer par celles qui sont alliées au Gouvernement. Les participants ont reconnu qu'un tel désarmement ne peut être sélectif, forcé, ou mis en œuvre à la hâte, avant d'ajouter que de nouvelles mesures de sécurité doivent être mises en place de manière réaliste pour améliorer la protection de la population ;

(c) une plus grande sécurité à l'intérieur et autour des camps de personnes déplacées internes et des garanties sécuritaires pour les personnes ayant décidé de retourner chez elles ;

(d) un cessez-le-feu immédiat entre le Gouvernement soudanais et les Mouvements armés.

(ii) Dans un élan unanime remarquable, les populations du Darfour, ainsi que les partis politiques et la société civile à Khartoum, ont exigé un processus de paix inclusif, global et rapide. Ils ont souligné les leçons du passé et émis des suggestions sur la manière d'aller de l'avant :

(a) le DPA a échoué du fait de sa nature non-inclusive. Parce qu'elles n'avaient pas été consultées, les populations du Darfour ne se sont pas appropriées le DPA. Toutefois, les populations n'ont pas rejeté la substance du DPA dans sa globalité. Elles ont dit souhaiter un processus inclusif, qui mette à profit les progrès déjà réalisés ;

(b) la Déclaration de principes du Darfour de 2005 continuer de jouir d'un large consensus ;

(c) les Mouvements armés doivent, à tout le moins, se réunifier pour défendre une position unanime de négociation commune dans les prochains pourparlers de paix.

(iii) De façon unanime et tous bords politiques confondus, solidarité et sympathie ont été exprimées pour la souffrance des personnes déplacées internes et des réfugiés. Le Groupe a entendu dire à plusieurs reprises que les demandes principales et légitimes des personnes déplacées internes devaient être acceptées, et qu'il ne fallait pas attendre la fin des négociations pour y répondre, car le Gouvernement a la responsabilité de prendre des mesures unilatérales pour garantir ce qui suit :

(a) travailler avec la MINUAD pour améliorer la sécurité dans les camps ;

(b) faciliter le retour des personnes déplacées internes et des réfugiés dans leurs foyers, ce à quoi le Gouvernement soudanais s'est engagé sur le principe. Pour permettre aux déplacés internes et aux réfugiés de retourner dans leurs foyers de manière ordonnée et sûre, des enquêtes devront être menées sur les revendications liées à l'occupation des terres, à l'assistance au retour volontaire, aux patrouilles de la MINUAD et aux services de police de proximité dans les zones de retour. Les personnes déplacées internes elles-mêmes devront être impliquées dans la mise en œuvre de ces mesures;

(c) les besoins humanitaires devraient être satisfaits sans interruption, et les mécanismes de distribution de l'aide humanitaire doivent être renforcés. Une feuille de route pour un programme de redressement et une aide au développement doit être élaborée. A ce propos, le Groupe a noté qu'il fallait relancer la Mission d'évaluation conjointe sur le Darfour (D-JAM). La plupart des personnes déplacées internes risquent de rester dans les camps et les villes. Il faudrait, par conséquent, concevoir et mettre en œuvre un programme d'aménagement urbain qui tienne compte de leurs besoins ;

(d) le Gouvernement devrait prendre un engagement sans équivoque en faveur du principe de compensation, à titre individuel et collectif, et ainsi redonner confiance aux personnes déplacées internes et aux réfugiés afin qu'ils puissent regarder l'avenir avec optimisme.

(iv) Les représentants de la population nomade ont souligné que leurs besoins en santé, éducation et services de base devaient être pris en compte, sur un pied d'égalité avec le reste de la population. Toujours, selon l'avis de ces personnes, pour arriver à une paix durable au Darfour, l'élevage nomade doit devenir un moyen de subsistance durable. La plupart des personnes interrogées par le Groupe ont affirmé que les éleveurs doivent être impliqués dans le processus de paix, afin qu'ils se sentent concernés par les décisions qui seront adoptées.

(v) Les habitants des zones sous contrôle rebelle veulent un retour à la normale dans leurs localités au plus vite. Ils ont confié au Groupe que des services tels que la santé, l'éducation, les services vétérinaires, le rétablissement de la fourniture en eau et le développement de l'agriculture peuvent être étendus sans risques à plusieurs endroits où la tranquillité est revenue. La fourniture de tels services par le Gouvernement soudanais, avec l'aide de la MINUAD, dans le respect des besoins des populations locales, constituerait une mesure de confiance de taille.

(vi) Le problème de la terre a été une préoccupation majeure, exprimée régulièrement dans les propositions possibles relatives à la paix. Ainsi que l'illustre le chapitre précédent, la terre a été l'une des causes principales de la guerre du Darfour, et elle demeure un élément clé pour les négociations à venir. Entre autres questions, il faut se pencher sur la réinstallation des personnes affectées par la désertification, les droits des nouveaux immigrants venus du Tchad et le statut et la réglementation des itinéraires de migration des populations nomades.

(vii) Le Groupe a été frappé par la capacité et la volonté affichées des Darfouriens d'œuvrer pour la paix et la réconciliation au niveau local et de renforcer les mécanismes traditionnels pour la résolution des conflits, pourvu qu'ils aient des garanties suffisantes quant à leur sécurité et l'assurance de la non-interférence des étrangers.

(viii) Le Groupe a également constaté des convergences importantes parmi les parties prenantes sur quelques questions politiques centrales qui les divisaient par le passé. En particulier :

(a) le Groupe a perçu un large soutien à l'idée de la création d'une seule région du Darfour. Toutefois, s'agissant de la question de savoir s'il faut déclarer immédiatement la création d'une région, ou soumettre l'idée à des négociations ou à un referendum, les opinions sont partagées. Quelles que soit le format des futures discussions, les désaccords sur l'existence d'une seule région ne devraient pas occasionner un autre conflit ;

(b) la représentation équitable des Darfouriens dans les structures du pouvoir à Khartoum a été une demande exprimée par tous. Tous ont plaidé en faveur d'une représentation fondée sur la taille de la population, des mesures de discrimination positive, et un poste de Vice-Président réservé au Darfour ;

(c) concernant les élections, il y a eu divergence d'opinions quant à la possibilité d'organiser des élections libres et régulières dans les circonstances actuelles.

Certains ont fait valoir que le recensement n'était pas équitable, et que les conditions nécessaires à l'exercice des droits civils étaient absentes. Les personnes déplacées internes ont dit craindre de perdre le droit de retourner chez elles si elles venaient à être inscrites pour voter dans les camps. Les personnes vivant dans les zones sous contrôle des Mouvements armés ont regretté de n'avoir pas été incluses dans le recensement. D'autres ont soutenu que le recensement avait montré que le Darfour avait une forte population et que, par conséquent, il ne devrait pas laisser passer l'occasion d'exercer son pouvoir électoral. De façon générale, les personnes ont exprimé leur inquiétude par rapport aux élections. Le Groupe est d'avis que pour pouvoir organiser des élections, le processus de paix actuel doit être accéléré pour garantir un environnement et des conditions politiques qui rendent les élections à la fois faisables et crédibles aux yeux de toutes les parties prenantes ;

(d) citant l'absence de développement comme cause première de la guerre, les populations du Darfour ont exprimé une forte demande pour un développement social et économique, comme investissement en faveur de la paix.

III. L'APPROCHE DU GUAD POUR LA PAIX AU DARFOUR : PRINCIPES FONDAMENTAUX

137. S'appuyant sur les opinions exprimées par les populations du Darfour et les différentes parties prenantes consultées à Khartoum, le GUAD est convaincu qu'une solution au conflit du Darfour ne viendra que par le biais d'un accord politique révisé (un Accord politique global – APG), et qu'une nouvelle approche en vue d'obtenir la paix au Darfour devrait se conformer aux trois principes fondamentaux suivants :

a) *en premier lieu, la paix doit être inclusive :* elle doit impliquer toutes les parties prenantes au Darfour ;

b) *en second lieu, la paix doit aborder toutes les dimensions et composantes multiples du conflit*. Elle doit inclure le rétablissement de la paix au niveau local dans toutes les zones et communautés affectées ;

c) *en troisième lieu, la paix doit tenir compte du contexte national plus large* : elle doit prendre en considération les défis nationaux plus vastes auxquels le Soudan fait face, notamment la nécessité d'une transformation démocratique, et l'exercice par le Sud Soudan de son droit à l'autodétermination.

Inclusivité

138. La demande populaire pour un processus de paix inclusif s'est confirmée après l'expérience des pourparlers d'Abuja. La population a pris conscience du fait que c'est

l'absence de consultations adéquates avec les parties prenantes au Darfour qui a provoqué de graves malentendus liés au contenu et à l'objectif des propositions de paix, ainsi qu'un manque d'appropriation par les populations du Darfour du processus et de ses résultats. Les auditions publiques du Groupe ont révélé l'ardente détermination des habitants du Darfour à être partie intégrante du processus de paix. Elles ont également permis de mesurer à quel point ces populations ont compris les enjeux et ont, de fait, abouti à des consensus sur plusieurs questions.

139. Les opinions et les expériences entendues par le Groupe au cours des auditions publiques ont, de façon probante, mis en avant le fait que les populations du Darfour pouvaient apporter une contribution à tout processus de paix. Par conséquent, elles ne devraient pas être ignorées. Le Groupe n'est pas convaincu par les arguments selon lesquels l'élargissement du champ de la participation va compliquer et ralentir les négociations et ouvrir la voie aux saboteurs. Au contraire, le Groupe a trouvé qu'il y avait, au Darfour et dans d'autres régions du Soudan, au-delà des clivages politiques parfois profonds, une convergence d'opinions sur quelques unes des questions les plus controversées. Par conséquent, le Groupe est d'avis qu'une plus forte implication des parties prenantes constituera un facteur de stabilité, notamment en rassemblant les Mouvements armés autour d'une position commune sur les questions inscrites aux négociations.

140. L'implication des civils non belligérants est l'occasion de surmonter les conséquences de la fragmentation des Mouvements armés. Si les parties prenantes dans leur ensemble devaient adopter une position de consensus conforme aux revendications politiques des chefs de file des Mouvements, il serait difficile pour les Mouvements de ne pas adhérer à une telle position.

141. Toujours fidèle au principe d'inclusivité, le Groupe fait une distinction entre, d'une part, les questions politiques, y compris la démocratisation, la gouvernance, le juste partage des richesses et de la terre, le retour des personnes déplacées internes et des réfugiés, la reconstruction, la réconciliation et la sécurité locale, dont la résolution requiert la participation pleine et entière de toutes les parties prenantes, et, d'autre part, les préoccupations militaires et d'ordre sécuritaire qui devraient être limitées aux belligérants.

142. Etant donné que l'immense majorité de la population du Darfour ne participera pas directement aux pourparlers de paix, il faudra mettre en place un mécanisme pour la tenir informée du contenu et des avancées des pourparlers, et lui donner l'occasion d'apporter sa contribution. Aussi le Groupe propose t-il la création d'une Convention consultative sur le Darfour (DDC) qui servirait à informer, d'une part, les populations du Darfour sur l'état d'avancement des négociations et, d'autre part, les négociateurs sur l'accueil réservé par les Darfouriens à leurs discussions et décisions.

143. L'une des fonctions de la participation élargie est de faire en sorte que la société civile et les principales parties prenantes se sentent associées au processus de paix, qu'elles identifient à leur niveau les problèmes et les solutions à y apporter, et ce afin de populariser l'Accord politique global et de le mettre en œuvre sur le terrain. Pour ce faire, il faudra entretenir des échanges continus entre le forum de négociation et les communautés locales. Le DDC ainsi proposé permettra de telles interactions, la remontée de l'information et l'appropriation par les populations de ce processus.

S'attaquer à toutes les dimensions et à tous les niveaux du conflit

144. Le processus de paix au Darfour devra nécessairement englober les efforts des différents acteurs sur plusieurs sujets à la fois. En premier lieu, pendant que les initiatives de paix de haut niveau se poursuivent, il est essentiel de renforcer les efforts de paix au niveau des populations locales. Le Gouvernement du Soudan, les Mouvements armés, la MINUAD et le DDDC ont tous la responsabilité de nourrir ces initiatives et de faire en sorte que le forum de négociation soit dûment tenu informé des progrès accomplis et des problèmes rencontrés. Deuxièmement, après l'adoption d'un Accord politique global, il faudra continuer à prêter une attention particulière à plusieurs conflits locaux. Les parties elles-mêmes, la MINUAD, le DDDC et les institutions chargées de la gestion des conflits locaux mis en place par le GPA (comparables au Conseil pour la paix et la réconciliation prévu par le DPA) auront un rôle à jouer pour désamorcer les tensions. Mais le Groupe reconnaît que, pour que la paix s'établisse durablement au Darfour, des relations de bon voisinage sont cruciales. Troisièmement, plusieurs questions vont exiger la participation de différents groupes de parties prenantes. L'inclusivité, toutefois, ne s'applique pas à toutes les questions.

Le contexte national

145. Dans les deux années à venir, le processus de paix au Darfour sera profondément marqué par deux étapes importantes dans l'histoire du Soudan. La première sera les élections générales, prévues en avril 2010. La seconde, encore plus significative, est le référendum de janvier 2011 à travers lequel les populations du Sud Soudan vont décider si oui ou non le Soudan reste une seule nation ou se scinde en deux nations. Ce sont là des décisions de souveraineté nationale qui ont été prises par les Soudanais et qui sont inscrites dans la Constitution nationale intérimaire adoptée après la conclusion du CPA.

146. Les efforts entrepris en vue de la paix au Darfour ne sauraient être isolés de ces événements capitaux. Si le pire des scenarios venait à se produire, à savoir que le conflit du Darfour se poursuit pendant que le Soudan essaie de se démocratiser et que la nation discute des suites du référendum sur l'autodétermination au Sud Soudan, la guerre au Darfour mettrait à mal la légitimité de ces processus nationaux, situation qui, à son tour, contribuerait à la poursuite et à l'aggravation du problème au Darfour. Dans le meilleur des cas, le conflit au Darfour serait réglé et les Darfouriens pourraient participer à des élections générales libres et transparentes et contribueraient au débat national sur l'avenir de la nation, en ayant l'assurance que leurs voix seront entendues avant que le Sud n'exerce son droit à l'autodétermination.

147. Les négociations d'Abuja sur le DPA partaient du principe selon lequel un accord au Darfour servirait à renforcer le CPA, permettant aux Darfouriens de prendre part au renouveau national promis par cet Accord. En principe, c'était là un postulat solide. Mais en réalité, beaucoup de Darfouriens n'ont pas vu dans le CPA une occasion de contribuer au

processus national de démocratisation, ni une incitation à s'unir. Au contraire, ils ont estimé qu'il limitait leurs aspirations.

148. Les processus de paix qui ont suivi ont, pour la plupart, traité le Darfour de manière isolée, au lieu de le considérer comme une partie de la grande question du Soudan. Aux yeux du Groupe, il est vital de définir le moment, la participation et la substance des pourparlers de paix au Darfour en tenant compte de toutes ces réalités nationales dans lesquelles les populations du Darfour ont le droit d'être impliquées, et de soutenir les efforts visant à trouver une solution durable à la fois à la question du Darfour et à la question nationale de manière ordonnée, démocratique, pacifique et légitime. Il ne faudrait pas priver les Darfouriens de l'occasion de prendre part à ces décisions capitales. Tant que les parties prenantes au conflit du Darfour n'auront pas rapidement mis leurs différends de coté, la guerre risque de devenir inextricable, quel que soit le niveau de violence. De plus, un conflit prolongé au Darfour compromettrait définitivement la capacité du Soudan, en tant que nation, à aller de l'avant.

IV. LA RECHERCHE DE LA PAIX ENTRE LES COMMUNAUTÉS ET EN LEUR SEIN

149. Le chapitre précédent est revenu sur les causes et la nature de la guerre au Darfour. Il a également souligné à quel point des tensions ont explosé entre les communautés et en leur sein, impliquant parfois des personnes d'une même famille. La paix au sein des communautés est un élément important, mais négligé, du processus de paix. De fait, la paix entre les communautés locales et en leur sein est un préalable pour qu'elle soit durable au Darfour.

150. Dans l'intervalle, des groupes de personnes au Darfour œuvrent à promouvoir l'unité. Leurs efforts sont forcément de portée limitée et restent fragiles en l'absence d'un accord de paix global. Ils ne parviennent pas non plus à rétablir la sécurité alors que des zones entières de la région sont déjà ou risquent de devenir des terrains d'affrontement entre les Mouvements armés et le Gouvernement, que le désarmement reste à faire et qu'il n'existe pas de forces de maintien de l'ordre qui soient effectives. A cet égard, les activités du Fonds pour la paix et la stabilité au Darfour sont essentielles et doivent être considérées comme un prélude à la relance de la Mission d'évaluation conjointe sur le Darfour (D-JAM).

151. Pour l'essentiel, les efforts de paix se sont limités à jeter les bases de la coexistence. Ils ont inclus l'ouverture de marchés, la mise en place des conditions pour le respect des frontières intercommunautaires, des mécanismes de maintien de l'ordre et des accords de protection commune. De tels accords de paix risquent de n'être ni équitables ni justes. Dans certains cas, les rapports de force au niveau local ont été bouleversés durant le conflit, et des communautés qui autrefois résidaient sur les terres et en avaient la propriété doivent à présent payer pour jouir du privilège de la cultiver, tout en dépendant du bon vouloir de leurs adversaires du temps de la guerre. Toutefois, ces accords démontrent la capacité des communautés du Darfour à jeter les bases de la coexistence.

152. Dans de vastes régions du Darfour, la situation revient peu à peu à la normale, au point de permettre l'émergence d'initiatives locales pour apporter la sécurité aux résidents, ainsi que des améliorations matérielles. Les principales demandes des populations portent sur l'éducation, les services de santé, la nourriture et les moyens d'existence ; elles réclament également des tribunaux, des services de police et de sécurité pour répondre à l'anarchie et aux actions arbitraires des services de sécurité. Généralement, c'est à travers des projets à impact rapide que les agences internationales répondent à ces besoins, mais dans le cas du Darfour, où le renforcement de la confiance est crucial, le Groupe est d'avis qu'il est également important de lancer des projets à démarrage rapide dont les résultats peuvent être pérennisés.

153. Alors que les communautés rurales sont activement engagées dans des mesures pratiques de résolution de problèmes conduisant à la paix et à la réconciliation au niveau local, des communautés de personnes déplacés internes, et plus particulièrement leurs leaders, se sont retrouvées à l'écart de ces processus et ont semblé plus préoccupées par la satisfaction de leurs revendications politiques maximalistes. Au cours des dernières années, cette approche combative a permis de capter une attention de haut niveau et de déclencher un flux de ressources vers les camps de personnes déplacées internes. Cela aura également permis de focaliser une certaine attention politique : visites régulières de journalistes, de célébrités et d'hommes politiques étrangers. Toutefois, avec le temps, les populations ordinaires de déplacés internes reprennent en main leurs vies et se trouvent, lorsqu'elles le peuvent, de nouveaux moyens d'existence en fonction de leurs nouvelles réalités.

154. Le Groupe a visité, à plusieurs occasions, des camps de personnes déplacées internes au Darfour. Il a écouté les frustrations exprimées par beaucoup de personnes déplacées internes quant au refus de nombreux groupes rebelles de participer aux négociations de paix. Elles sont également très frustrées par les divisions qui règnent au sein des Mouvements armés et par leur apparente incapacité ou refus de s'unir et de formuler une position commune en vue de participer aux négociations.

155. Les personnes déplacées internes ont formulé des exigences pour l'exercice de leurs droits fondamentaux, y compris politiques. Parmi leurs principales préoccupations se trouvent la paix et la sécurité, le droit de retourner chez elles et le problème des nouveaux arrivés sur leurs terres (dont certains ne seraient pas soudanais), la question de l'indemnisation, la réhabilitation des villages, la garantie des moyens de subsistance et la fourniture de services.

156. En dernière analyse, il apparaît que la paix et la réconciliation aux niveaux local et intercommunautaire sont essentielles pour la paix au Darfour et, plus généralement, au Soudan et, par conséquent, doivent faire partie intégrante d'une stratégie globale, tel qu'abordée plus en détail au chapitre 3.

V. EXAMEN DES PROCESSUS DE PAIX PASSES ET ACTUELS

157. L'Accord de paix pour le Darfour de mai 2006 constitue l'effort le plus important pour arriver à une paix globale au Darfour. Toutefois, le DPA n'a été qu'un processus parmi une longue série de tentatives pour instaurer un cessez-le-feu et établir la paix entre les Mouvements armés et le Gouvernement. Il est nécessaire d'examiner et d'analyser ces expériences et les raisons de leurs échecs.

Premiers efforts déployés sous la médiation tchadienne : l'Accord de cessez-le-feu humanitaire de N'djamena

158. Les premières tentatives pour restaurer la paix remontent à la médiation entreprise par le Président Idriss Déby Itno du Tchad. Elle aboutira à la signature d'un Accord de cessez-le-feu entre le Gouvernement soudanais et le MLS/A, le 3 septembre 2003, à Abeché, au Tchad. Il s'est agi d'un cessez-le-feu de 45 jours, qui ne fut jamais pleinement respecté ni renouvelé. Peu de temps après, l'UA proposa son implication comme co-médiateur.

159. Les négociations pour un cessez-le-feu redémarrèrent le 31 mars 2004, à N'djamena, sous les auspices du Président Déby. Neuf jours plus tard, les parties signaient un Accord de cessez-le-feu humanitaire, ainsi qu'un Protocole sur l'amélioration de l'aide humanitaire ; de même, elles convenaient de la composition d'une équipe d'observateurs militaires et d'une force réduite pour les protéger, dénommée la Mission de l'Union africaine au Soudan (AMIS).

160. L'une des failles majeures de l'Accord de cessez-le-feu humanitaire est lié au fait qu'il existait en deux versions. Après sa signature par le MLS, le Gouvernement soudanais insista pour y inclure une clause prévoyant de regrouper les forces des Mouvements armés dans des sites déterminés. Cette clause fut finalement insérée dans le texte, sans l'accord préalable des Mouvements armés, qui rejetèrent catégoriquement cet ajout.

161. La Commission du cessez-le-feu (CFC), basé au Darfour même, fut constituée à El Fasher. Elle était chapeautée par la Commission conjointe, basée à N'djamena. La tâche principale de la CFC était de collecter des informations sur les violations du cessez-le-feu et de faire rapports à la Commission conjointe. Toutefois, la CFC et l'AMIS n'avaient pas la capacité suffisante pour surveiller le cessez-le-feu. De plus, le mandat de la Commission conjointe ne lui permettait pas de sanctionner ceux qui enfreignaient le cessez-le-feu. Il ne tarda d'ailleurs pas à être violé par les deux parties. Le mandat de l'AMIS ne s'étendait pas à la protection des populations civiles. Toutefois, l'Accord de cessez-le-feu coïncida avec une baisse spectaculaire du nombre de morts violentes au Darfour et une amélioration rapide de l'accès à l'aide humanitaire.

Le contexte de l'Accord de paix global (CPA)

162. Les premières étapes du processus de paix au Darfour se sont déroulés dans un contexte de négociations pour arriver à un accord de paix concernant la longue guerre entre le Gouvernement soudanais et le MPLS/A. La signature du Protocole de Machakos en juillet 2002 constitua une première percée. La deuxième fut la signature d'un Accord cadre, en mai 2004. A l'époque, beaucoup espéraient que le conflit du Darfour allait être résolu dans le cadre du CPA. Toutefois, le Gouvernement soudanais ne voulait pas faire de nouvelles concessions au Darfour. Le MPLS voulait mener à bout les négociations du CPA, et il était évident que les Mouvements armés du Darfour n'étaient pas prêts à s'engager dans des pourparlers de paix. De plus, le Président du MPLS, le Dr. John Garang, promit que, dès la formation d'un nouveau Gouvernement d'unité nationale, sa priorité serait de mettre fin à la guerre.

163. La mort prématurée du Dr. Garang, le 30 juillet 2005, 21 jours à peine après avoir pris ses fonctions de Premier Vice Président du Soudan, a fait voler en éclat l'espoir de voir le conflit du Darfour réglé dans le cadre du CPA. Néanmoins, le CPA aura été « l'Accord fondateur» des efforts entrepris pour la paix au Darfour. De par ses mécanismes de démocratisation et de dévolution de pouvoir et ses clauses sur le respect des langues et des cultures locales, le CPA traite de nombreux sujets de préoccupation pour les Darfouriens. Cependant, au lieu d'envisager le CPA et ses clauses sur la démocratisation comme une ouverture leur permettant d'acquérir leurs droits politiques par des moyens démocratiques, beaucoup de dirigeants darfouriens l'ont interprété comme un accord exclusif qui privilégiait le Sud Soudan à leur détriment. De même, les deux parties prenantes au conflit du Darfour n'avaient pas compris que le CPA était la dernière chance pour le Soudan de préserver son unité nationale, et que tout retard dans sa mise en œuvre pourrait compromettre le projet du CPA consistant à « rendre l'unité attrayante ». L'absence d'un forum permettant aux Darfouriens et aux autres Soudanais de définir ensemble leurs demandes et aspirations à la démocratie, au développement et à l'unité n'a fait qu'aggraver cette erreur d'appréciation aux effets néfastes.

Le Processus d'Abuja mené par l'UA et l'Accord de paix sur le Darfour

164. Immédiatement après l'Accord de N'djaména et le lancement de la CFC, l'UA lança les Pourparlers de paix inter-soudanais sur le Darfour. Leur objectif était de se pencher sur le règlement de la question du Darfour de manière décisive et globale, de façon à compléter et appuyer le CPA. Avec la participation du JEM et du MLS, ces pourparlers débutèrent à Addis Abéba, le 15 juillet, et se déplacèrent ensuite à Abuja, où leur seconde phase fut ouverte le 23 Août 2004.

165. Au bout de presque une année de pourparlers, les Parties signèrent une Déclaration de principes (DoP) au cours de la cinquième série de pourparlers, le 5 juillet 2005. Ce fut et reste encore le seul Accord cadre signé par le Gouvernement soudanais, le MLS et le JEM. La sixième phase de pourparlers, en septembre 2005, fut éclipsée par le fossé de plus en plus

profond qui s'était creusé au sein du MLS/A, au point que le MLS/A-Abdel Wahid et le MLS/A-Minawi y envoyèrent des délégations séparées.

166. La dernière phase des négociations démarra à Abuja, en novembre 2005. Les négociations se déroulèrent en trois commissions : partage du pouvoir, partage des richesses et arrangements sécuritaires. Il s'est agi de pourparlers intensifs, prolongés, qui n'ont pu déboucher sur un accord sur les questions essentielles.

167. La commission sur le partage du pouvoir examina la représentation du Darfour dans le Gouvernement central, les quotas de Darfouriens dans les institutions nationales, le statut du Darfour en tant que région unique, ses frontières et, enfin, la représentation dans les structures de pouvoir du Darfour. Les parties sont entrées dans la dernière phase des négociations avec des positions radicalement opposées et, dans les mois qui suivirent, chacun campa généralement sur ses positions.

168. Un obstacle majeur à toute avancée dans les pourparlers sur le partage du pouvoir était le sentiment qu'avaient les Mouvements armés que le CPA prenait le pas sur tous les accords sur le Darfour et qu'il accordait, de manière irréversible, les postes clés au sein de l'exécutif et la majorité des sièges de l'Assemblée législative aux parties prenantes au CPA, à savoir le NCP et le MPLS. Le CPA semblait donc ignorer la demande des Darfouriens pour un poste de Vice Président, pour une région unique du Darfour et pour un quota significatif de sièges à l'Assemblée nationale. Plus généralement, le JEM argua que son propre programme pour la transformation nationale n'était plus d'actualité à cause du cadre du CPA. Le texte de la Médiation était resté dans les limites tracées par le CPA, raison principale pour laquelle il n'était pas acceptable aux yeux des Mouvements armés.

169. La Commission sur le partage des richesses parvint à un accord sur la plupart des points de discorde, notamment la question de la terre et les accords financiers pour les budgets des Etats et le développement. La question de l'indemnisation constitua une véritable pierre d'achoppement, les désaccords portant principalement sur le premier montant à verser au Fonds d'indemnisation.

170. Les discussions de la Commission sur les arrangements sécuritaires furent problématiques, les parties campant sur leurs positions. La Médiation proposa un Accord de cessez-le-feu humanitaire renforcé afin de réduire le fossé qui les séparait, dans l'espoir qu'il servirait de prélude à des négociations sur des arrangements sécuritaires globaux. Mais c'était sans compter avec le JEM et le MLS-Minawi qui ne voulaient signer un cessez-le-feu que si celui-ci était accompagné d'un accord politique en bonne et due forme. Malgré tout, les médiateurs ont pu obtenir un accord sur la quasi-totalité des questions liées à la sécurité, notamment les arrangements concernant le cessez-le-feu, le désarmement et la démobilisation. Toutefois, la question de l'absorption ou de l'intégration des combattants des Mouvements fut la dernière pomme de discorde. En fin de compte, le chapitre final sur les arrangements sécuritaires fut accepté par toutes les parties à Abuja, malgré quelques réserves exprimées par le Gouvernement du Soudan sur des questions clés.

171. Le DPA prévoyait également le lancement du DDDC, qui devait servir à populariser le DPA, favoriser la paix entre les parties belligérantes et, enfin, être la base d'une paix consolidée au niveau local. En l'absence d'un accord viable, le DDDC dut s'adapter aux réalités politiques. Grâce au feu vert des parties signataires du DPA et au soutien de l'UA et de ses partenaires, le DDDC est devenu un précieux mécanisme intérimaire jetant les bases d'un processus de paix inclusif.

172. Toutefois, deux questions importantes ont été étonnamment absentes des discussions d'Abuja. L'une était l'identité de la future force de maintien de la paix : alors que les Mouvements armés exigeaient une force de l'ONU ou de l'OTAN, le Gouvernement soudanais insistait pour maintenir l'AMIS. En mars 2006, lorsque l'ONU et l'UA obtinrent l'aval du Gouvernement soudanais pour le passage de l'AMIS à une force conjointe UA-ONU, le Conseil de sécurité de l'ONU chargea le Médiateur de conclure rapidement les pourparlers d'Abuja, lui fixant le 30 avril comme date butoir.

173. L'autre question était l'obligation de rendre compte et la justice. Cette omission s'explique par le fait que cette question avait été portée devant la CPI par la résolution 1593 du 31 mars 2005 du Conseil de sécurité. Rétrospectivement, cette omission fut une erreur. En effet, la résolution 1593 appelait également à des efforts pour la vérité et la réconciliation et n'écartait en aucune façon les efforts au niveau local pour garantir l'obligation de rendre compte.

174. Tout le processus de négociation fut marqué par l'attitude extravertie des parties. Le Gouvernement soudanais ne négocia qu'avec beaucoup de réticence avec les Mouvements. Il vit dans cet exercice plutôt un moyen de sceller un accord avec les Américains, dans l'espoir que ces derniers seraient capables d'amener les Mouvements armés à composer. Les Mouvements étaient moins préoccupés par les négociations avec le Gouvernement soudanais que par leurs appels à la communauté internationale pour qu'elle reconnaisse le bien-fondé de leur cause et leur apporte son soutien. Dans ce contexte, peu de progrès ont été accomplis pour obtenir des accords substantiels entre les Parties.

175. Le 25 avril 2006, à six jours d'une réunion du Conseil de sécurité de l'ONU, le Médiateur en chef soumit aux parties l'ensemble de ses propositions pour un Accord de paix sur le Darfour qui représentaient, selon lui, une solution juste, globale et viable. Les parties avaient moins d'une semaine pour étudier les 87 pages du texte de propositions et peu de temps pour consulter leurs bases de manière approfondie. Finalement, seules deux parties signèrent le DPA: le Gouvernement du Soudan et le MLS-Minawi. Les deux autres Mouvements, le MLS-Abdel Wahid et le JEM, qui avaient participé aux pourparlers, refusèrent de le signer

176. Les Pourparlers de paix inter soudanais sur le conflit au Darfour ont souffert de défauts majeurs qui ont rendu le processus frustrant et imparfait. Jusqu'à la fin des pourparlers en mai 2006, les parties ont eu tendance à les utiliser comme un forum tactique, au lieu d'y voir une étape cruciale pour trouver une solution au conflit du Darfour. Tout au long du processus de négociations, les combats se sont poursuivis sur le terrain, au Darfour, entre le Gouvernement soudanais et les Mouvements armés, d'une part, et au sein même des Mouvements armés, d'autre part. Les parties ont rarement travaillé de manière

constructive avec la Médiation à la recherche de solutions. Les délais stricts de la communauté internationale, l'attention mineure accordée aux négociations de paix par rapport aux efforts internationaux pour amener des forces onusiennes de maintien de la paix au Darfour empêchèrent le Médiateur de développer une stratégie qui tienne véritablement compte des complexités du conflit du Darfour. Et la plus grande erreur de ces pourparlers fut a été le seul processus de consultation avec les populations du Darfour était prévu *après* la conclusion de l'Accord, au lieu que cela ne soit un prélude et une condition préalable. En l'absence de compréhension de la part de la population, ni même d'un soutien, le DPA fut tout de suite largement condamné au Darfour.

La Médiation conjointe ONU-UA de 2007

177. Depuis Abuja, deux nouvelles initiatives ont été prises pour relancer le processus de paix : d'abord, sous l'égide des deux Envoyés spéciaux de l'ONU et de l'UA, et ensuite, sous celle d'un seul Médiateur en chef conjoint. Ces initiatives ont toutes échoué.

178. Après plusieurs ultimatums fixés aux parties non signataires pour adhérer au texte du DPA, l'UA et les partenaires internationaux ont, dans un premier temps, adopté la position qui consistait à dire qu'il ne fallait plus poursuivre les négociations et que les groupes non-signataires devaient se joindre à ceux qui avaient décidé de signer une « Déclaration d'engagement» au DPA. A la fin 2006, cette approche était clairement devenue intenable. Conjointement, l'UA et l'ONU décidèrent de demander à l'Ambassadeur Jan Eliasson et au Dr. Salim Ahmed Salim de devenir médiateurs à temps partiel, afin de relancer le processus de paix au Darfour.

179. Les deux médiateurs ont fait face à de nombreuses difficultés, notamment celles liées au statut du DPA (accepté par ses signataires, dont le Gouvernement soudanais, mais rejeté par les autres parties) et au changement de la nature du terrain politico-militaire au Darfour. La position du MLS-Minawi, signataire du DPA, dans le cadre des négociations, resta incertaine. Durant la période post-Abuja, il y a eu une scission telle parmi les Mouvements armés qu'il devînt impossible d'arriver à une représentation cohérente de ces Mouvements. Pendant que les groupes du MLS/A se désintégraient, le JEM devenait plus puissant ; toutefois, ses aspirations à l'hégémonie politique et militaire ne se traduisirent pas par un soutien des populations au Darfour. En outre, des franges entières de la communauté arabe du Darfour, qui avaient étaient exclues du processus, exprimèrent leur mécontentement. Pour cette raison, le Groupe note que leur représentation dans tout processus de paix est une condition préalable pour en assurer le succès. Frustrés par les insuffisances de leurs dirigeants politiques, les acteurs de la société civile du Darfour commencèrent à réclamer avec de plus en plus d'insistance une place autour de la table des négociations, ou, à tout le moins, un mécanisme permettant de défendre leurs intérêts. Les parties non-belligérantes, notamment la société civile, ont démontré leur capacité à articuler des éléments importants d'un programme substantiel.

180. Les deux Médiateurs ont entamé leur mission début 2007. Ils ont mené des consultations élargies aux groupes de la société civile, et facilitées par le DDDC. Ils convinrent d'un plan en trois phases : (a) arrêter une position commune avec les Gouvernements de la région, y compris la Libye, le Tchad et l'Erythrée ; (b) obtenir une position de négociation commune de la part des Mouvements armés, ce qui constituait un préalable ; et (c) ouvrir des pourparlers directs. La première phase fut réalisée à travers une série de visites et de consultations avec les Gouvernements de la région. La deuxième fit des progrès ponctués de coups d'arrêts, avec notamment une réunion, partiellement couronnée de succès, à Arusha, en Tanzanie. Mais à l'époque, il était pratiquement devenu impossible pour les nombreuses factions des Mouvements d'arriver à un consensus. Finalement, à la réunion de Sirte, en Libye, en novembre 2007, la représentation des Mouvements était très insuffisante et les pourparlers ne firent aucune avancée. Les Mouvements ont été forcés de reconnaître que leur objectif d'un accord de paix inclusif pour le mois de décembre n'allait pas se réaliser, et qu'une nouvelle approche s'imposait.

De l'AMIS à la MINUAD

181. Tout le long de l'année 2007, les négociations de paix furent menées dans l'ombre des efforts internationaux pour déployer une force onusienne de maintien de la paix au Darfour, sur la base du Chapitre VII et du principe de la « responsabilité de protéger». Ces efforts se prolongèrent dans le temps et ont mobilisé un engagement et un capital politiques au niveau international bien plus important que pour la nouvelle médiation conjointe. En août 2006, le Conseil de sécurité de l'ONU adopta la résolution 1703, autorisant l'envoi d'une Mission de l'ONU, dans le cadre du Chapitre VII de l'ONU, sans le consentement du Gouvernement soudanais. Le Président Omar Al Bashir rejeta catégoriquement cette résolution. Lorsqu'il apparut clairement que le Conseil de sécurité de l'ONU était réticent à imposer une telle Mission au Soudan, un compromis fut trouvé sous la forme d'une Opération hybride UA-ONU. Cet accord de principe fut trouvé à l'occasion d'une réunion à Addis Abéba, en novembre 2006 : l'ONU devait assurer une assistance intérimaire à l'AMIS sous la forme d'un « dispositif d'appui léger » et d'un « dispositif d'appui renforcé». Au terme de négociations soutenues, la résolution 1769, portant création d'une Opération hybride Union Africaine/Nations unies au Darfour (MINUAD), fut adoptée en juillet 2007. Cette résolution fixait également au 31 décembre 2007 la date de transfert de l'autorité de l'AMIS à la nouvelle Mission. A cette date, pensait-on, la Médiation conjointe aurait obtenu un accord inclusif et le « dispositif d'appui renforcé » de l'ONU à l'AMIS serait en place. A l'arrivée, aucun de ces postulats ne se vérifia, et la MINUAD hérita d'une force de l'AMIS livrée à elle même, en l'absence d'un accord de paix, démunie de tout autre appui logistique conséquent ou de renforts.

182. Dès sa création en avril 2004, l'AMIS a été confrontée à une tâche colossale. C'était une Mission restreinte, avec des moyens logistiques insuffisants et un mandat limité. Alors que le Gouvernement soudanais refusait d'admettre toute autre force internationale de maintien de la paix au Darfour, les Mouvements armés voyaient dans l'AMIS une alternative non satisfaisante à l'intervention armée de l'OTAN ou d'une force de l'ONU sur la base du Chapitre VII qu'ils réclamaient. L'AMIS était également la première grande opération de

soutien de la paix menée par l'UA. Elle devait en même temps bâtir sa capacité de maintien de la paix à la fois sur le plan stratégique et opérationnel, tout en mettant en œuvre une opération exceptionnellement difficile.

183. Un autre obstacle à la réussite de l'AMIS a été le manque d'argent et de logistique. Les soldats engagés dans les missions de maintien de la paix de l'ONU sont payés régulièrement, même lorsque les contributions financières à l'ONU tardent à venir. L'AMIS dut fonctionner au jour le jour, de sorte que, souvent, les soldats restaient plusieurs mois sans être payés. La Mission a manqué de l'infrastructure et de la logistique essentielles, notamment des hélicoptères. Même après que l'ONU eut promis la livraison rapide des dispositifs d'appui en 2007, il n'y eut rien de concret. En outre, l'AMIS fit les frais de l'intense campagne autour de l'envoi d'une force de l'ONU. Les partisans de l'envoi de troupes de l'ONU arguèrent que l'AMIS n'était pas à la hauteur de sa mission. En outre, l'attaque contre un site de la Mission à Haskanita en septembre 2007, qui coûta la vie à onze de ses soldats, vînt porter une estocade finale à l'AMIS. Le moral des troupes fut profondément atteint.

184. L'arrivée de l'AMIS coïncida avec une baisse sensible du nombre de tués. Même si d'autres facteurs ont joué, la présence de l'AMIS sur le terrain a largement contribué à ce développement. A un moment où personne ne voulait envoyer des troupes au Darfour, l'Afrique l'a fait. Le Commandant de la Force et ses officiers furent obligés d'improviser, dans tous les sens du terme, et le firent avec succès. Par la suite, le niveau de violence parmi les combattants et contre les civils commença à baisser. C'est là un indicateur objectif de succès, et il faut ici rendre hommage à l'AMIS.

185. Par ailleurs, il convient de reconnaître les contraintes extrêmement fortes qui ont pesé sur l'AMIS. La Mission était vulnérable aux attaques, et devait compter sur la coopération du Gouvernement soudanais pour l'essentiel de sa logistique. L'AMIS opérait avec un mandat et une capacité limités dans une situation où il n'y avait pas de paix à préserver. Les promesses de soutien internationales sont restées sans lendemain et la communauté internationale avait déjà qualifié la Mission d'échec avant l'heure. Mais la réalité de ces contraintes apparut au grand jour après le transfert de l'autorité à la MINUAD, le 31 décembre 2007. L'ONU fut alors confrontée aux mêmes difficultés et fut incapable, des mois durant, d'égaler ou de dépasser la capacité opérationnelle de l'AMIS.

186. Enfin, le caractère africain de l'AMIS et de la MINUAD contribua en partie à sous-estimer leurs succès. En raison de la nature changeante du conflit au Darfour après 2005, l'essentiel du travail de la Mission était effectué par des responsables des affaires civiles et politiques, le DDDC, et par les commandants qui agissaient en qualité de médiateurs locaux, au lieu d'être de simples soldats de maintien de la paix. A cet égard, il convient de reconnaître la précieuse contribution du Département des Affaires civiles de la Mission des Nations unies au Soudan (UNMIS), qui travailla de concert avec l'AMIS, de 2005 à 2007, avant de devenir plus tard le Département des Affaires civiles de la MINUAD. Ce travail sur le terrain, au sein des communautés et auprès de chefs locaux de tous bords, a grandement contribué à la baisse graduelle de l'insécurité et des conflits locaux dans de nombreuses régions du Darfour. De même, le travail des troupes de l'AMIS et de la MINUAD, ainsi que de la police civile et des composantes civiles de ces deux Missions, ont joué un rôle décisif dans l'établissement de la confiance parmi les populations du Darfour. Lors de sa visite au

Darfour, le Groupe s'est largement appuyé sur l'expertise, l'expérience, la confiance et la capacité du Département des Affaires civiles et politiques, ainsi que sur le DDDC. Alors même que le processus de paix officiel avait marqué le pas, ces Départements ont apporté une précieuse contribution à la consolidation de la paix au Darfour.

187. La MINUAD est la première mission conjointe UA/ONU. C'est un modèle de coopération entre deux organisations multilatérales, chacune contribuant avec ses points forts et comblant les limites de l'autre. A n'en pas douter, l'expérience, les capacités, et les systèmes logistiques, financiers et administratifs mobilisés par le Département des Opérations de maintien de la paix ont transformé les capacités de l'AMIS. Entre temps, le rôle de l'UA et le caractère éminemment africain de la Mission lui ont permis d'affronter le problème politique complexe que représente le Darfour. Toute opération de soutien à la paix de cette envergure et de ce niveau de complexité, sur le territoire d'un Etat souverain qui fonctionne, exige une bonne coopération avec les autorités nationales. L'UA a pu atténuer la défiance qui a existé par le passé entre le Gouvernement soudanais et les Nations unies, sans pour autant transiger sur les principes fondamentaux, permettant dans la foulée à la Mission de convenir d'un mécanisme tripartite qui assure le bon fonctionnement de la logistique et de l'administration, avec la coopération active du Gouvernement soudanais. Le caractère africain de la Mission aura également favorisé, de façon manifeste, les succès des composantes civiles de la MINUAD, ainsi que ceux du DDDC (associé avec l'UA). Parce qu'elle est placée sous la responsabilité du Conseil de paix et de sécurité de l'UA et du Conseil de sécurité de l'ONU, la direction de la MINUAD est parfaitement bien placée pour exercer le maximum d'influence et bénéficier d'un effet de levier international. Le Groupe souligne l'importance de ce caractère conjoint ou hybride de la Mission et formule l'espoir que l'UA et l'ONU puissent optimiser les avantages comparatifs de leurs deux organisations, afin que la MINUAD soit non seulement au service des populations du Darfour, mais serve également de modèle pour une future collaboration, toujours conformément aux dispositions du Chapitre VIII de la Charte de l'ONU.

La Médiation conjointe ONU-UA de 2008-09

188. En juin 2008, un Médiateur en chef conjoint unique et travaillant à temps plein, M. Djibril Bassolé, a été nommé pour relancer les négociations de paix entre le Gouvernement soudanais et les Mouvements armés. Peu après la nomination de M. Bassolé, l'Emir du Qatar a proposé la tenue de pourparlers de paix à Doha, et, depuis cette date, c'est cette ville qui abrite le processus de paix.

189. Le Médiateur conjoint a eu une approche différente par rapport à ses prédécesseurs. Dans un premier temps, il a cherché à s'attaquer au conflit militaire qui mettait aux prises le Gouvernement soudanais et le JEM, espérant ainsi bâtir une base solide pour conclure un règlement politique. Fort du soutien de quelques partenaires internationaux, il se focalisa exclusivement sur le JEM qui constituait un mouvement cohérent et doté d'une capacité militaire significative. En février 2009, les deux parties convînrent d'une Déclaration d'intentions. Malheureusement, elle fut rejetée par le JEM un mois plus tard après l'annonce par la Cour pénale internationale de l'émission d'un mandat d'arrêt contre le

Président Omar El Bashir. Par la suite, M. Bassolé a élaboré un plan en quatre points qui prévoyait la libération de prisonniers et la cessation des hostilités, pour permette la tenue de nouveaux pourparlers. Il a également demandé aux deux parties de formuler des propositions pour un Accord cadre.

190. Le Groupe fait remarquer qu'il est important que le Médiateur en chef conjoint (JCM) fonde sa stratégie sur des consultations avec l'ensemble des parties prenantes darfouriennes et soudanaises, en prenant en considération leurs opinions pour élaborer son approche. Il note également que les efforts de médiation précédents ont permis d'accomplir des progrès importants, notamment la Déclaration de principes sur le Darfour de 2005, paraphée par toutes les parties belligérantes. Ces efforts peuvent être un bon point de départ pour la suite. Par ailleurs, le Groupe considère que toute stratégie de médiation doit s'inscrire dans le cadre des prochaines élections générales et du calendrier pour l'exécution complète du CPA. Tout accord de paix, et plus particulièrement les mesures concernant les cessez-le-feu ou la sécurité, obtenu sous les auspices de la Médiation conjointe, devra être mis en œuvre en étroite collaboration avec la MINUAD. Par conséquent, la stratégie du JCM gagnerait beaucoup à s'appuyer, autant que faire se peut, sur l'expertise des officiers et du personnel civil de la MINUAD.

191. En juin 2009, le JCM adopta une nouvelle approche. Celle-ci comprenait des consultations avec certains des Mouvements armés qui, jusque là, n'avaient pas pris part au processus de Doha ; des rencontres avec des groupes de populations nomades ; des consultations initiales avec la société civile ; et une demande de contribution de la MINUAD.

192. Le Groupe salue ces efforts et, dans le même temps, invite le JCM à formuler sa stratégie pour la poursuite du processus de paix. Le Groupe de l'UA espère que M. Bassolé s'appuiera largement sur les consultations entreprises par le Groupe, ainsi que sur l'expertise de la MINUAD et du DDDC.

VI. LA DIMENSION RÉGIONALE : LA RECHERCHE DE LA PAIX ENTRE LE SOUDAN ET LE TCHAD

193. Les relations entre le Gouvernement du Soudan et celui du Tchad, qui étaient excellentes durant les années 1990 et le sont restées jusqu'aux premières heures de la guerre du Darfour, se sont dégradées rapidement entre 2004 et 2005, à tel point que les deux pays se sont retrouvés en état de guerre non déclarée en décembre 2005. Chaque pays continue encore d'accuser l'autre de soutenir et d'abriter des rebelles qui lui sont hostiles.

194. Une succession d'efforts ont été menés, entre autres, par l'UA, la Libye, le Congo-Brazzaville, l'Erythrée, le Sénégal, l'Arabie Saoudite et le Qatar, qui incluent des contrôles et patrouilles le long de la frontière soudano-tchadienne, le refus de laisser les groupes armés passer la frontière, la normalisation des relations entre le Tchad et le Soudan. Le Groupe,

qui a visité la Libye à trois reprises, est conscient de l'importance du rôle de la Libye pour la réalisation de la paix au Darfour.

195. Si un accord entre le Tchad et le Soudan demeure une condition préalable à la paix au Darfour, la paix entre le Soudan et le Tchad restera improbable sans un règlement du conflit au Darfour.

196. Il est peu probable que l'optimisme qu'avait suscité la participation du Tchad en tant que partenaire à part entière dans les efforts de médiation émerge à nouveau dans l'immédiat, à moins que Khartoum et N'djamena ne décident sérieusement de retourner à la table des négociations. Il faut trouver au plus vite une solution qui inspire confiance aux deux Etats et garantisse la stabilité du Darfour. Cela devrait se traduire notamment par un arrêt du flux d'armes et d'insurgés circulant des deux cotés de la frontière. Mais cela passe également par une série de mesures unilatérales de la part des deux Gouvernements en vue de désamorcer la tension entre eux et la participation d'autres Etats qui ont de l'influence à la fois sur N'djamena et Khartoum. A cet égard, le Groupe a été informé par le Gouvernement du Soudan de sa décision de prendre unilatéralement des mesures pour éloigner les rebelles tchadiens à une distance considérable de la frontière soudano-tchadienne. En outre, les deux Gouvernements doivent partager la même compréhension du rôle central du Darfour pour assurer la survie et la réussite de leurs projets nationaux respectifs de transformation démocratique, de développement durable et d'unité nationale. Il n'est, toutefois, pas nécessaire de conclure de nouveaux accords entre le Soudan et le Tchad, dans la mesure où il existe déjà un solide corpus d'Accords. Ce qu'il faut, c'est une véritable volonté politique des deux bords pour mettre de côté leurs différences et travailler pour la paix en mettant en œuvre ces Accords.

CHAPITRE 3

L'IMPERATIF DE JUSTICE, DE RESPONSABILITE, DE RECONCILIATION ET D'APAISEMENT

I. INTRODUCTION

197. Plus de six ans après le début du conflit armé entre les Mouvements armés et le Gouvernement du Soudan, et plus de sept ans après l'éclatement du grand conflit armé au Darfour, les habitants de cette région attendent toujours la justice, l'obligation de rendre compte et le commencement d'un processus d'apaisement par la réconciliation. La situation au Darfour reste précaire et instable. Des milliers de Darfouriens continuent de vivre dans des camps de réfugiés et de personnes déplacées. Dans un tel contexte, ils ne veulent pas ou ne peuvent pas s'aventurer à revenir vers leurs maisons. Les conséquences humaines, psychologiques, sociales, politiques et économiques sont dévastatrices et incalculables pour les personnes, les familles et la région dans son ensemble. Les attaques contre les civils ont fait environ 2,7 millions de personnes déplacées, dont quelque 250 000 réfugiés au Tchad, tandis que des dizaines de milliers de personnes ont été tuées ou mutilées; des femmes et des filles ont été violées. Cela a fini par générer un immense besoin de justice, d'obligation de rendre compte et de réconciliation.

198. La guerre a amené la peur, l'insécurité et l'instabilité. Les personnes qui avaient auparavant confié leur sécurité à leur Gouvernement n'ont plus aucune foi en la volonté ni la capacité de ce dernier à les protéger. En sapant la confiance, en éveillant ou en renforçant les préjugés et la méfiance selon des critères « arabe » et « africain », ou encore des lignes tribales et claniques au sein des groupes identifiés comme « arabes » ou « africains », la politique de la guerre a ébranlé les ententes et les liens qui créaient une cohésion entre les habitants du Darfour. Les conséquences de cette situation se caractérisent par un profond manque de confiance dans l'intégrité et la capacité du système juridique formel, des structures de l'administration locale, des chefs et des méthodes traditionnels à rendre la justice et apporter la réconciliation.

199. A mesure que les Darfouriens regardent vers l'avenir, ils cherchent les moyens pour assumer leur passé récent et créer de nouvelles structures et des relations sur lesquelles ils pourront fonder un avenir meilleur. Les perspectives pour un développement pacifique dépendent, s'il est donné aux Darfouriens la possibilité d'envisager une ouverture, d'une aide pour élaborer et mettre en œuvre des politiques et des stratégies appropriées pour la justice et la réconciliation, ainsi que de leurs volonté et capacité collectives et partagées à saisir cette opportunité. Les auditions du Groupe au Darfour ont illustré et confirmé la réalité selon laquelle, après un conflit brutal, qui a duré plus de six ans et impliqué une diversité d'acteurs, la justice, l'obligation de comptes, la réconciliation et l'apaisement sont étroitement liés et interdépendants et doivent donc être examinés au sens large. Par

conséquent, les solutions dans cette région doivent nécessairement être globales et, eu égard à l'éventail des mesures qui seront nécessaires, être intégrées en termes de procédurale dans un système réalisable. Le règlement des questions complexes, émanant du conflit et liées à l'obligation de rendre compte, ne doit pas incomber seuls aux habitants du Darfour. Ces questions engagent tous les Soudanais qui sont donc des parties prenantes légitimes au débat relatif à la justice et à la réconciliation sur le Darfour, puisque cette question a une portée juridique et politique nationale.

II. L'AVENIR DE LA JUSTICE ET DE LA RECONCILIATION AU DARFOUR : POINTS DE VUE DES POPULATIONS

200. Dans ses rencontres avec les Darfouriens, le Groupe a interrogé des personnes de divers groupes et milieux sur leur définition de la justice et de la réconciliation, l'environnement politique, économique et social propice à la justice et la réconciliation au Darfour, les outils, processus et institutions sur lesquels ils ont fondé leurs espoirs et qu'ils croyaient pouvoir rendre la justice, déclencher la bonne volonté, faciliter le dialogue et les aider à progresser vers la réconciliation. En outre, ils ont été incités à dire ce qu'ils considéraient comme les pierres d'achoppement, ce qu'ils espéraient obtenir et, entre autres, comment ils pensaient que leurs objectifs pourraient être le mieux atteints. Il y a eu bien entendu des divergences et des différences liées aux préoccupations mais elles étaient relativement mineures par rapport au consensus qui s'est dégagé entre les différents groupes, dans les trois Etats du Darfour, ainsi qu'à Khartoum et parmi les réfugiés du Darfour au Tchad. De même, à travers ses entretiens avec d'autres parties prenantes soudanaises et notamment les membres de la profession juridique, les partis politiques, les représentants de la société civile et les acteurs internationaux, le Groupe a constaté un large accord sur la nécessité de la justice et de la réconciliation. Les différences d'opinion sont apparues quant aux mesures à adopter.

201. Bien que le Groupe, dans tous ses entretiens et auditions publics, ait posé des questions séparément sur la justice et la réconciliation, les réponses comportaient beaucoup d'éléments qui se recoupaient, comme détaillé ci-dessous. Ceci ne reflète pas un malentendu mais plutôt la réalité selon laquelle les questions de justice et de réconciliation sont conçues au sens large et ne peuvent être distinguées de façon nette. Ces réponses qui sont spécifiquement adaptées au débat sur la réconciliation apparaissent plus tard dans le chapitre.

Quels sont les obstacles majeurs actuels à la justice et à la réconciliation au Darfour ?

- L'absence de volonté politique ;
- Le déni de ce qui s'est passé et qui continue de se passer au Darfour ainsi que l'occultation de la vérité ;

- La guerre, la peur et l'insécurité ;
- Les réticences de toutes les parties à travailler ensemble pour trouver une solution à la guerre ;
- La prolifération des armes ;
- Les déficiences dans le maintien de l'ordre et de l'application de la loi ;
- L'impunité pour les crimes commis au Darfour ;
- L'absence d'aveux et d'excuses ;
- Les réticences à recourir à la loi pour s'attaquer aux violations des droits de l'homme ;
- L'échec de la réforme du système judiciaire ;
- L'insuffisance du personnel qualifié dans l'appareil judiciaire ;
- Le manque de mécanismes efficaces pour mettre en œuvre les accords ;
- Le non-respect des accords ;
- La désorganisation des coutumes et traditions, par exemple la méthode de médiation *judiya*, en raison de la nature politique et de l'ampleur de la guerre, de l'insécurité, de l'incapacité économique d'une grande partie de la population à payer « le prix du sang » (*diya*) à titre de compensation pour la perte de la vie ; des suspicions mutuelles et des faiblesses des administrations autochtones ;
- La distribution inégale du pouvoir et des richesses dans le pays ;
- L'absence de développement économique au Darfour ;
- Les attitudes négatives des détenteurs du pouvoir et des armes qui ont un effet dissuasif vis-à-vis de la réconciliation ;
- Le degré de marginalisation des administrations locales et leur éloignement des populations. Dépassées par les problèmes au Darfour, elles ne disposent pas du pouvoir ni des ressources adéquates ; elles sont également devenues trop impliquées politiquement.

Quels sont les facteurs qui pourraient faciliter la justice et la réconciliation ?

- La paix, un environnement sûr et sans armes, la démobilisation et la réinsertion des combattants, la stabilité ;
- La protection des droits de l'homme et notamment la liberté d'opinion et d'expression ;
- Le respect de l'autorité de la loi;
- Les réformes judiciaires qui mèneront à un système judiciaire autonome et impartial ;
- Les enquêtes sur les violations des droits de l'homme ;
- La présentation de la situation exacte au Darfour ;
- Une administration locale compétente, impartiale et politiquement neutre ;
- L'absence de compassion à l'égard des auteurs de crimes et le refus de leur accorder la protection de la tribu ou la possibilité d'échapper à la justice en payant la *diya* ;
- La reconnaissance des crimes et des erreurs, les excuses, les demandes de pardon et des confessions de la vérité par les personnes responsables ;

- Les poursuites contre les personnes soupçonnées de crimes au Darfour par des tribunaux compétents et indépendants qui leur accorderaient des procès équitables ;
- Le paiement d'indemnisations individuelles et collectives et la restitution des biens pillés ;
- Le paiement de la *diya* ;
- Un fonds servant à payer la *diya* et des tribunaux pour faire exécuter le paiement ;
- L'observance des coutumes et traditions qui règlent les désaccords et querelles au sein et entre les tribus et groupes, comme par exemple le *judiya* ;
- L'adoption de nouvelles approches et techniques pour adapter et renforcer les anciennes structures de justice et de réconciliation qui se sont affaiblies ou qui se sont ouvertement politisées afin qu'elles puissent fonctionner dans le Darfour d'aujourd'hui ;
- Le retour au système de propriété foncière *hakura.*

III. METTRE EN ŒUVRE LA JUSTICE ET LA RECONCILIATION

202. Le peuple du Darfour et du Soudan, interrogé sur sa vision de la justice et de la réconciliation au Darfour, a fait une série de suggestions pour des actions concrètes, tant dans le court que dans le moyen et le long terme. Les propositions étaient claires, pratiques et perspicaces. Maintenant que l'on a sondé et détaillé ses propositions, la question est de savoir comment donner corps à ces idées et aspirations. Les contraintes qui pèsent sur la justice, la réconciliation et l'apaisement en pleine situation de guerre et d'impasse politique entre le Gouvernement et les Mouvements armés sont évidentes. L'importance de la restauration de la paix et de l'ordre a donc été réitérée à maintes reprises lors des auditions du Groupe dans tout le Darfour. Ce n'est que lorsque la sécurité n'est plus leur préoccupation majeure que la plupart des habitants du Darfour se sentent suffisamment en confiance pour prendre des mesures concrètes pour l'avenir, s'occuper de leurs problèmes, rétablir la confiance, se réunir pour examiner collectivement le sentiment d'injustice, quel qu'en soit le type, demander réparation, travailler avec les institutions gouvernementales en position de force et réparer les torts, les dommages et les erreurs de ces six dernières années.

IV. S'ENGAGER POUR LA JUSTICE

203. La priorité que tous ces interlocuteurs ont accordée à la justice était manifeste aux yeux du Groupe tout au long de ses visites au Soudan. Même si ces positions ont souvent eu comme préalable l'appui de la justice internationale, le peuple du Darfour a fait preuve d'une compréhension riche et variée de la justice et de la réconciliation. Son exigence la plus immédiate était relative aux garanties de protection et de sécurité, suivies par un règlement

politique pouvant conduire à une répartition équitable des richesses, le développement, l'Etat de droit et un système politique qui leur permettrait d'influer sur leurs propres affaires à l'intérieur du Darfour. Si la justice est définie comme une valeur qui empiète sur leur vie quotidienne (allant des dispositions en matière de sécurité et de légalité à la nécessité d'avoir des agences de sécurité qui agissent dans l'intérêt collectif en passant par des mesures telles que le désarmement des milices, la fin d'un service de maintien de l'ordre profiteur) il est évident qu'une conception unique de la justice ne peut répondre à ces besoins. Dans le même temps, ils ont, à l'instar d'autres Soudanais avec lesquels le Groupe s'est entretenu, démontré leur acceptation du caractère pluraliste de leur patrimoine juridique découlant de leur culture traditionnelle et de la jurisprudence religieuse, tout en appelant à des institutions judiciaires formelles, saines, fiables et indépendantes.

204. L'ampleur des atrocités au Darfour et l'incapacité des mécanismes judiciaires externes à faire face seuls à toute l'étendue et aux conséquences des crimes, exigent que les habitants du Darfour recherchent à l'intérieur du Soudan un éventail plus complet d'options judiciaires pour faire face à ce qui s'est passé au Darfour. Dans le cadre d'une résolution politique de la crise du Darfour, la question de la justice et de la réconciliation doit être l'affaire du peuple soudanais lui-même. Il doit exiger de son Gouvernement qu'il entreprenne les changements nécessaires qui soient à même de mettre fin à l'impunité et d'encourager la réconciliation.

205. Il s'avère donc nécessaire de parvenir à un résultat qui instaure des procédures nationales de justice et de réconciliation. L'objectif principal du Gouvernement consisterait à fournir au peuple du Darfour l'accès à un système judiciaire crédible, complet et cohérent sur son propre territoire et qui soit mis en œuvre en étroite consultation avec les habitants du Darfour eux-mêmes et ceux du Soudan dans son ensemble ainsi que les partenaires du Soudan et notamment l'Union africaine. La justice pénale devra jouer un rôle important, mais non exclusif. Elle doit également reposer sur des procédures qui permettent la participation effective des victimes ainsi que des réparations et d'autres actes de réconciliation. Dans le cadre du système de justice pénale, les enquêtes, les poursuites, la défense et le pouvoir judiciaire doivent travailler en tandem ou de façon homogène. Des faiblesses dans l'un des éléments du processus de justice pénale saperaient les perspectives d'une issue heureuse. Par conséquent, des enquêtes inappropriées n'entraîneront pas de poursuites efficaces ; d'autre part, un appareil judiciaire non doté de ressources suffisantes ne serait pas en mesure de faire face au travail généré par des enquêtes effectives. Afin de répondre efficacement aux cas de violations au Darfour, le système devra tirer parti de la richesse du patrimoine juridique du Soudan et notamment la loi et la pratique de la Charia (islamique), dans la mesure où celle-ci insiste sur la participation des victimes aux procédures et aux actions de réparation. Les modèles de justice traditionnelle, portant principalement sur la conciliation et une participation plus large de la communauté, fournissent également des mécanismes viables pour faire face au passé. La confession de la vérité et l'analyse indépendante et éclairée du passé, afin de tirer les leçons du Darfour pour le Soudan, doivent également être prioritaires et considérées comme un investissement dans la stabilité du Soudan. Toutes ces composantes, ainsi que tout mécanisme supplémentaire de justice et de réconciliation doivent fonctionner en synergie pour définir une réponse efficace à la situation au Darfour.

206. Comme pour la paix, les interventions dans le secteur de la justice devront reposer sur la volonté politique d'apporter des changements réels, dont certains devront passer par la législation. Cela signifie qu'il faudra affecter des ressources au projet de justice et de réconciliation, notamment pour l'indemnisation et les réparations qui devront être payées pendant la procédure. L'indépendance du pouvoir judiciaire est la pierre angulaire de l'Etat de droit, une condition indispensable pour susciter la confiance en la justice. Cette valeur, qui est inscrite dans la Constitution nationale intérimaire, doit être scrupuleusement protégée. Si les juges soudanais ne sont pas perçus comme des acteurs exempts de l'influence directe ou indirecte du Gouvernement, les Soudanais continueront à être sceptiques à l'égard du système judiciaire et ce dernier ne fonctionnera pas. La défiance vis-à-vis de la justice chez bon nombre de personnes est une conséquence des mesures relatives au système de justice que le Gouvernement a prises ou a manqué de prendre à ce jour. A plus d'une occasion au cours de ses consultations, le Groupe a été informé que nombre de juges soudanais formés et expérimentés avaient été contraints de quitter leur pays et qu'ils servaient à présent dans d'autres pays, notamment les Etats du Golfe. D'autres ont été forcés d'abandonner leur métier mais sont quand même restés dans le pays. Pour beaucoup de personnes au Soudan, ces juges exilés et leurs collègues qui sont restés au Soudan, sont le signe d'un système judiciaire corrompu. Toutefois, le Groupe estime que ces juges devraient être désormais perçus par toutes les parties comme une ressource juridique potentielle pour la redynamisation du système judiciaire au Soudan, ainsi que pour la gestion du dossier du Darfour. Les avocats, notamment au Darfour, ont également rencontré des difficultés dans l'exercice de leur profession. Ceux qui défient le Gouvernement ou qui cherchent à entreprendre des actions pour défendre les droits de l'homme, ont parfois été victimes des persécutions de la part des autorités. Ces événements ont contribué à la perte de la confiance dans le système judiciaire. La justice des faits passés ne peut apparaître crédible si des injustices continuent de marquer la situation actuelle.

207. Le conflit au Darfour n'est pas encore terminé, même s'il est désormais généralement reconnu que la violence a considérablement diminué en intensité et que ses caractéristiques ont changé. Bien qu'il ne soit pas possible de fournir l'éventail complet des options judiciaires dans le contexte actuel, qui reste incertain, et dans les zones qui sont encore précaires, cela ne signifie pas qu'il est impossible de prendre des mesures relatives à la justice et à la réconciliation. Sur la base d'une analyse des options, l'on peut effectuer des choix éclairés sur le type d'activités pouvant déjà être mises en œuvre pour le bénéfice de la population du Darfour. Le Groupe estime qu'il est possible à présent de procéder à quelques enquêtes criminelles, à même de constituer une base solide pour des poursuites. En tout état de cause, les preuves peuvent être identifiées et protégées en vue de poursuites ultérieures. En effet, ce sont précisément ces premiers pas, dans le contexte actuel, qui pourraient permettre à la population du Darfour d'avoir confiance dans l'engagement du Gouvernement à mettre un terme à l'impunité. Rien de ce que le Groupe avance dans ce Rapport ne doit donc être considéré comme une justification pour retarder l'action nécessaire pour la justice et la réconciliation.

V. LE CADRE DU DISCOURS SUR LA JUSTICE : L'HERITAGE ET LE SYSTEME JURIDIQUES DU SOUDAN

208. Le plus grand pays d'Afrique forme une société riche de différents groupes religieux, ethniques et sociaux. Ses lois s'inspirent de ces identités multiples et d'un héritage qui englobe l'influence turque, égyptienne, britannique et islamique, ainsi que les normes traditionnelles et culturelles des différentes communautés du Soudan. Au moment de l'indépendance en 1956, l'imprimatur de l'expérience coloniale sur les arsenaux juridiques du Soudan était distinct, une grande partie de son contenu et des conventions étant issues de la tradition du droit coutumier britannique (Common Law). Les juristes et juges soudanais, de retour des universités d'Angleterre et du Pays de Galles et des *Inns of Court* de Londres, ont renforcé l'influence de l'approche britannique du droit coutumier. Après l'indépendance, en parallèle avec ses transformations politiques, le Soudan a poursuivi sa quête d'une identité juridique nationale. Pendant un temps, elle a adopté le code civil égyptien dérivé du droit civil français. En septembre 1983, le président Jaafar Numeiri adopta plusieurs décrets, que l'on a appelés les « Lois de septembre ». Ces lois ont réintroduit la Charia, que les Britanniques avaient restreinte aux questions d'ordre privé, comme source du droit formel au Soudan. Aujourd'hui, les principales sources du droit pénal soudanais sont le code pénal de 1991 et la loi de procédure pénale de 1991.

209. Le Soudan dispose d'un patrimoine judiciaire ancien. Dès le milieu du 15e siècle, Suliman Ibn Ahmed Ibn Sufyan établit un système judiciaire avec le premier Sultanat du Darfour. Le système judiciaire national s'est développé avec l'évolution du paysage politique. Aujourd'hui, la Constitution nationale intérimaire de 2005 prévoit une hiérarchie des tribunaux, au sommet de laquelle se trouve la Cour suprême. Le Soudan bénéficie des garanties d'indépendance formelle trouvées dans la plupart des juridictions nationales. Parmi les institutions chargées de sauvegarder cette indépendance, se trouve la *National Judicial Service Commission* (Commission des services judiciaires nationaux). Pour l'administration de la justice pénale, d'importants pouvoirs sont conférés au président de la Cour suprême, qui peut émettre des circulaires ou des directives destinées aux juges sur la justice pénale (art. 212 du Code de procédure pénale).

210. Fondée en 1998, la Cour constitutionnelle se tient en dehors de la hiérarchie judiciaire nationale et n'a donc aucune compétence en appel. Parmi ses autres responsabilités, celle de se réunir pour entendre et statuer sur la constitutionnalité des lois, entendre la défense des droits des citoyens individuels garantis par la Constitution et trancher les questions de compétence des différents tribunaux.

Le système des Cours pénales

211. Le Darfour a un besoin urgent d'un système judiciaire pénal qui puisse répondre avec vigueur et efficacité aux crimes qui ont été commis. Le pouvoir judiciaire du Soudan a un rôle primordial à jouer dans ce processus. En général, ce pouvoir judiciaire comporte des

hiérarchies distinctes pour les questions civiles et la Charia. Divers tribunaux exercent une compétence pénale au Soudan, notamment : les tribunaux ordinaires, qui se prononcent essentiellement sur les affaires pénales et civiles, les tribunaux spéciaux mixtes de sécurité, les tribunaux militaires et les tribunaux tribaux. Au sommet de ce système se trouve la Cour suprême ou Cour de cassation, qui fait office de Cour d'appel finale. Il existe une hiérarchie des cours pénales dans chaque Etat. Le président de la Cour suprême a le pouvoir de créer des tribunaux spéciaux et de leur conférer une compétence thématique particulière. C'est en vertu de ce pouvoir que le Tribunal pénal spécial sur les événements au Darfour a été mis en place. L'article 127 de la Constitution nationale provisoire de 2005 permet également à la législation d'établir d'autres tribunaux nationaux, si cela s'avérait nécessaire.

Le droit positif : la Charia

212. Même si son application, au regard du Code pénal et de la détermination des peines, a été controversée dans son histoire et a été largement condamnée dans divers milieux, la Charia fait partie des lois soudanaises. Toutefois, la Constitution nationale intérimaire, dans des dispositions soigneusement négociées, limite la Charia aux Etats du Nord du Soudan majoritairement musulmans (dont le Darfour est une partie) et crée des dispositions spéciales pour la population mixte du centre de la capitale, Khartoum. La Charia n'est pas appliquée dans les Etats du Sud. En ce qui concerne les Etats du Nord, l'article 5 de la Constitution déclare la « Charia islamique et le consensus du peuple » comme étant la source de la législation. Pour le Sud Soudan, « la coutume » bénéficie d'une reconnaissance similaire. La possibilité, selon les termes du Code pénal de 1991, pour les tribunaux de ne pas prononcer de sentences punitives *(qisas)* dans certaines circonstances, est d'une pertinence particulière dans les discussions autour de la question du Darfour. Il s'agit notamment des cas où les victimes de crimes choisissent plutôt de recevoir une compensation. Dans ces cas, qui incluent des crimes impliquant le meurtre et les blessures volontaires, le tribunal peut ordonner le paiement de la *diya* au lieu des sentences en première instance généralement sévères. Ce sont ces aspects de la Charia qui permettent la participation des victimes dans les procédures et la possibilité d'annuler les sentences punitives. Cela a été signalé au Groupe comme pouvant contribuer à la réconciliation dans le contexte du Darfour. Toutefois, en appliquant les principes de la Charia, il faut particulièrement veiller à protéger les victimes de la pression indue de la part de l'Etat ou de la société pour le choix de la *diya*. Autrement, le système perdrait sa crédibilité. En tout état de cause, la possibilité de la *diya* ne devrait pas servir de prétexte pour faire l'économie d'une enquête formelle et d'un procès qui permettront d'établir formellement l'intégralité des faits. Il est crucial, pour satisfaire le besoin des victimes et de la société de faire la lumière sur le passé, que tous les processus de la justice soient fondés sur des preuves fiables et un arbitrage crédible des faits.

Conciliation par le système judiciaire

213. Les tribunaux pénaux soudanais ont le pouvoir de promouvoir la réconciliation

comme un moyen d'empêcher des procès formels et de mettre fin aux différends. Les membres de la justice soudanaise ont rapporté, comment, pendant les procédures pénales, le pouvoir judiciaire a encouragé la conciliation entre les groupes impliqués dans des litiges au sujet du contrôle du territoire et comment il a permis d'aboutir au paiement d'une compensation financière.

214. L'usage aussi créatif qui est fait de ces pouvoirs de règlement démontre bien le potentiel qu'a le système formel de justice pour s'attaquer aux manifestations de la violence dans le contexte où elle se produit, en allant au-delà du simple fait d'imputer ou de sanctionner la criminalité. Bien que ces approches ne soient pas applicables à certains des crimes plus graves commis au Darfour, en particulier lorsque les auteurs sont des membres de l'Etat, leur potentiel pour traiter des infractions résultant de désaccords entre communautés exige un examen approprié. Les crimes découlant de conflits sur les ressources et les droits fonciers, ou encore la violence entre les nomades et les agriculteurs, ne peuvent pas être résolus exclusivement par les poursuites et la répression. Ils exigent l'adoption de méthodes, dans la procédure pénale ou en plus de cette dernière, ce qui encouragera les communautés à faire des compromis pacifiques entre elles. La clé ici consiste à renforcer la capacité à identifier les types de cas qui se prêtent à une méthode de jugement pénal plus large.

VI. COMBATTRE L'IMPUNITE : LES LIMITES DU CADRE JURIDIQUE

Le tribunal pénal spécial sur les événements au Darfour

215. Immédiatement après la finalisation du rapport de la Commission nationale d'enquête (voir ci-dessous) en janvier 2005, et dans les années qui ont suivi, le Gouvernement du Soudan s'est engagé dans une série de mesures dans le but déclaré d'améliorer le fonctionnement du système judiciaire pénal. Il a introduit de nouvelles mesures judiciaires et de poursuite, ainsi que le droit positif, pour réagir à la situation au Darfour. Le 7 juin 2005, le président de la Cour suprême a institué par décret le Tribunal pénale spécial sur les événements au Darfour (SCCED) pour poursuivre, comme son nom l'indique, les crimes commis pendant le conflit du Darfour. La compétence de la Cour est présentée en termes généraux pour couvrir le Code pénal soudanais, les violations citées dans le Rapport de la Commission nationale d'enquête et les accusations en vertu de toute autre loi, telles que déterminées par le président de la Cour suprême. Sa compétence a été encore étendue en novembre 2008 pour inclure les crimes relevant du « droit international humanitaire ».

216. Le droit international humanitaire (DIH) renvoie généralement à l'ensemble des règles juridiques qui visent à limiter les effets des conflits armés en protégeant ceux qui ne participent pas, ou qui ne participent plus, aux hostilités. Le terme est dérivé de la série des conventions et protocoles de Genève (de 1864 à nos jours, mais surtout des quatre

Conventions de 1949), ainsi que des Conventions de La Haye (1899 et 1907). Elles se réfèrent collectivement, à ce qu'on appelle souvent les lois et coutumes de la guerre. En l'absence d'une définition formelle dans le cadre du système juridique soudanais, il y aura un certain degré d'imprécision par rapport au DIH, ce qui risque d'être problématique pour une source de droit pénal. En outre, selon la signification qui sera rattachée au DIH, ce concept pourrait bien exclure certains crimes, notamment les crimes contre l'humanité. Ce problème a été atténué dans une certaine mesure par l'incorporation expresse, en juin 2009, de certains crimes internationaux dans le Code pénal du Soudan. Toutefois, dans la mesure où le DIH reste une source possible du droit pénal applicable pour les tribunaux soudanais, il sera nécessaire d'apporter une aide supplémentaire afin de clarifier le contenu du droit positif sur la base duquel des enquêtes peuvent être engagées et des poursuites portées devant ces tribunaux. Dès lors, il n'est pas surprenant que les charges portées devant les tribunaux spéciaux n'aient pas tenu compte en général des crimes internationaux.

217. Le SCCED a fonctionné au début comme un tribunal itinérant. Il a examiné des cas dans les trois capitales des Etats du Darfour : El Fasher, Nyala et El Geneina. En tant que tribunal à l'échelle du Darfour, il aurait normalement dû posséder un registre complet des cas dans les trois Etats. Toutefois, au cours de sa visite au Darfour, le Groupe n'a pas trouvé les éléments concernant la nature de l'activité judiciaire des tribunaux que la situation au Darfour aurait dû générer. Il a été porté à la connaissance du Groupe que seuls 13 cas avaient été présentés devant le SCCED jusqu'ici, qu'il s'agissait à chaque fois de crimes ordinaires et que les seules charges relatives à une attaque de grande envergure contre des civils (le sujet habituel des crimes de guerre et crimes contre l'humanité) n'avaient conduit qu'à des condamnations pour vol qui auraient eu lieu après l'attaque. Quelles que soient les raisons invoquées pour justifier cette situation, tous les observateurs ont pu constater que le SCCED avait accompli peu de choses jusqu'alors. Les violations majeures au Darfour n'ont fait jusque là l'objet d'aucune procédure judiciaire sérieuse.

Premières initiatives d'enquête

218. Les enquêtes constituent la pierre angulaire de la justice pénale et la base de toutes les autres procédures. L'une des premières initiatives prises par le Gouvernement soudanais pour apaiser les inquiétudes croissantes concernant le Darfour a été la création, par décret présidentiel en mai 2004, d'une Commission nationale d'enquête. Cette Commission, composée d'éminents juristes et de hauts responsables militaires à la retraite, a été mandatée pour enquêter sur les allégations de violations des droits de l'homme par des groupes armés dans les Etats du Darfour et pour connaître les raisons qui ont conduit aux violations. La Commission a remis son rapport au Président soudanais en janvier 2005.

219. Le rapport de la Commission nationale a été critiqué dans certains milieux car il ne rend pas compte de l'ampleur réelle des crimes au Darfour, surtout à la lumière des rapports ultérieurs sur les mêmes événements et notamment le rapport de la Commission d'enquête de l'ONU nommée par le Conseil de sécurité. Bien que le rapport de la

Commission nationale ait fait référence à un certain nombre d'éléments à décharge, contesté les chiffres relatifs au nombre de morts et rejeté l'allégation selon laquelle un génocide était en train de se produire, il a néanmoins trouvé des preuves de crimes de guerre et notamment les exécutions extrajudiciaires, ainsi que le viol. Il a clairement recommandé davantage de procédures juridiques. Concluant que les violations nécessitaient des compléments d'enquête et d'investigation, la Commission a recommandé « la mise en place rapide des commissions proposées pour l'enquête judiciaire et administrative concernant les violations mentionnées dans le présent rapport et la prise de mesures juridiques à l'égard de toute personne contre qui il existe une preuve légitime à première vue ». Le rapport de la Commission des Nations unies et les conclusions de la Commission nationale ont fourni une base claire et détaillée pour permettre au Gouvernement du Soudan d'entreprendre d'autres enquêtes médico-légales plus approfondies afin de soutenir la lutte contre l'impunité au Darfour. Il incombait à d'autres de terminer la tâche de ces commissions.

220. Au-delà des propositions pour d'autres procédures pénales, la Commission nationale a adopté un point de vue plus large sur la situation au Darfour et a cherché à s'attaquer aux déclencheurs et aux effets du conflit. Elle a appelé à la mise sur pied d'un comité chargé d'étudier la question des réparations et des indemnisations et d'un second comité, pour délimiter et réglementer les pistes et les itinéraires de migration pour les nomades. Un travail a été entrepris à ce sujet. Il est clair, au vu de ce qui précède, que le problème du Darfour n'a pas été lié à un manque d'analyse ou d'idées sur les mécanismes à mettre en place pour régler le conflit. Les failles sont à chercher ailleurs.

Les manquements dans les poursuites et les initiatives pour des compléments d'enquête

221. A la suite du rapport de la Commission nationale, le Ministre de la Justice a immédiatement nommé en janvier 2005 un comité de sept membres pour enquêter sur les allégations de violations des droits de l'homme par des groupes armés au Darfour au cours de l'année 2004. Dirigé par un juge de la Haute cour, le comité a entrepris des visites au Darfour entre février et avril 2005, où il a recueilli des témoignages et rassemblé des preuves. Par la suite, le Ministre de la Justice a annoncé que les noms de quelque 160 personnes seraient remis au SCCED en vue d'un procès. Malgré cet engagement, aucune personne de la liste n'a été formellement accusée d'infractions conséquentes et la question ne semble plus être à l'ordre du jour. L'étendue des conclusions du comité n'a pas non plus été complètement divulguée.

222. Dans une autre initiative, le 18 septembre 2005, le Ministre de la justice a annoncé qu'un bureau du Procureur spécialisé pour les crimes contre l'humanité serait désormais basé à Khartoum. Il s'agit d'un bureau national, et il n'est pas consacré à la situation au Darfour, même s'il peut ouvrir des antennes dans n'importe quelle partie du pays. Le bureau est chargé d'exercer les pouvoirs prévus par les conventions internationales signées par le Soudan, et toute autre loi pertinente en matière de crimes contre l'humanité et autres crimes énoncés dans toute autre loi qu'ils enfreignent ou qui constituent une menace à la sécurité et à la sûreté de l'humanité. Ce bureau n'a jamais pu être tout à fait

fonctionnel ; bien que le bureau ait apporté son soutien aux procureurs publics, son impact sur la poursuite de crimes graves commis au Darfour laisse encore à désirer. Toutefois, quelques activités ont été générées par le bureau du Procureur spécial, elles sont abordées ci-dessous.

Le Procureur spécial pour le Darfour

223. Le 3 août 2008, le Ministre de la Justice a nommé un Procureur spécial chargé de se concentrer spécifiquement sur les crimes commis au Darfour depuis 2003. C'était là la première tentative visant à fusionner officiellement les fonctions d'enquête et de poursuite en ce qui concerne le Darfour. Le président en exercice, M. Nimr Ibrahim Mohamed, est assisté par trois hauts conseillers juridiques et par des commissions de notables de la communauté (*lajan hukama*) dont le rôle est d'identifier les témoins et les victimes, de superviser les accords de conciliation et d'évaluer les dommages. Le Procureur spécial est rattaché au SCCED et sa commission a apparemment commencé à travailler dans les trois Etats du Darfour, où elle a mené des enquêtes et poursuivi certains cas. En février 2009, Nimr Mohamed a annoncé que trois hommes, dont Ali Kushyab (qui fait l'objet d'un mandat d'arrêt en suspens de la CPI), avaient été mis en examen pour délits criminels. Toutefois, ces cas n'ont pas encore été portés devant un tribunal et il est peu probable qu'ils le soient dans un avenir proche. Le Procureur spécial et son équipe sont confrontés à une tâche énorme. La portée de leur travail est très large. Ils sont tenus d'enquêter sur des crimes graves et complexes commis au cours d'une période prolongée, par une multiplicité d'auteurs sur un vaste territoire. M. Mohamed a rappelé au Groupe que lui et son personnel restreint doivent couvrir plus de 500 000 kilomètres carrés avec un accès routier limité. Sans un appui politique solide, leurs efforts ne peuvent pas avoir l'impact que les victimes du Darfour méritent.

Enquêter et lancer des poursuites contre la violence sexuelle

224. Des allégations de violences sexuelles et de viols généralisés ont à maintes reprises émergé du Darfour, suscitant une grande inquiétude. En réponse à ces préoccupations, le Ministre de la Justice a créé le 28 juillet 2004 trois Commissions contre le viol, une dans chaque Etat du Darfour. Nommées en vertu de la loi sur les commissions d'enquête, les Commissions ont été constituées exclusivement de femmes, chacune présidée par une juge de la Cour d'appel. Elles devaient rendre compte de leur travail dans les deux semaines. A cette époque, elles étaient tenues non seulement de mener des enquêtes, mais également d'exercer les pouvoirs de poursuite, telles que la définition des charges et la traduction des cas devant les tribunaux. Le mandat des Commissions s'est focalisé sur le crime de viol. Par conséquent, leur travail n'a pas couvert les autres formes de violence sexuelle et d'abus qui ont lieu dans les conflits. A l'instar de la Commission nationale d'enquête, les Commissions contre le viol ont signalé l'existence de quelques cas de viol, mais elles ont conclu que le viol de masse n'avait pas eu lieu.

225. La poursuite des cas de viol est effectivement difficile dans le monde entier. Il est extrêmement important pour l'ensemble du système judiciaire pénal de gagner la confiance des communautés touchées et en particulier des victimes elles-mêmes. Des assurances crédibles de protection et de respect de leur dignité sont essentielles pour qu'elles coopèrent dans le cadre des enquêtes criminelles. Il était impossible de mettre en place les mesures nécessaires pour appuyer les enquêtes dans les délais brefs prescrits pour le travail des Commissions. Il n'est pas prouvé, depuis la création des Commissions, que le crime de viol ait bénéficié de l'attention qu'il mérite, que ce soit dans le SCCED ou dans les tribunaux ordinaires.

226. En plus des insuffisances dans les enquêtes sur les cas de viol au Darfour, un problème plus vaste, et peut-être plus grave, est qu'actuellement la loi, les procédures pénales et les règles au sujet de la preuve au Soudan, dressent des obstacles prohibitifs dans le processus de démonstration des allégations de viol. Les règles relatives à la corroboration, le poids accordé à la preuve des plaignants et le risque que les victimes soient accusées d'adultère au cours du processus, aggravent les difficultés. Tous ces facteurs ont joué contre la poursuite efficace des crimes sexuels dans le SCCED. Si les victimes de viol du Darfour doivent obtenir justice, les méthodes et règles pour enquêter sur les viols et en faire la preuve doivent être revues et simplifiées en ayant à l'esprit l'intérêt des victimes.

Efforts au niveau de l'Etat

227. Dans les années qui ont suivi le début du conflit au Darfour, plusieurs commissions d'enquête au niveau de l'Etat ont été mises en place dans chacun des trois Etats du Darfour. Le Soudan possède un système politique fédéré et plusieurs compétences, y compris les enquêtes criminelles qui sont principalement de la responsabilité de la police et dévolues aux Etats. Les organes d'enquête établis par les Etats sont chapeautés par le Gouverneur et, dans au moins un cas, par la Commission de sécurité de l'Etat. Les enquêtes, en particulier celles dans lesquelles des autorités de l'Etat pourraient être impliquées dans la perpétration d'infractions, doivent être indépendantes et perçues comme telles. A l'instar des autres mesures que le Groupe a examinées, le travail des commissions d'enquête de l'Etat ne s'est pas traduit par des poursuites systématiques proportionnelles aux abus commis au Darfour. Il est clair que pour que justice soit rendue, les fonctions formelles d'enquête et de poursuite de l'Etat devront être renforcées de manière significative, dotées de ressources et coordonnées de manière adéquate, afin de servir au mieux les cours et tribunaux qui statueront sur les crimes du Darfour.

VII. PREOCCUPATIONS AU SUJET DU DROIT POSITIF

Résolution des crimes internationaux selon la législation nationale

228. Depuis 2005, le Gouvernement du Soudan a adopté plusieurs mesures au coup par coup pour permettre à ses tribunaux pénaux de prendre en compte le droit pénal international. Il a eu recours à plusieurs dispositifs, en conférant notamment aux tribunaux spéciaux pour le Darfour la compétence d'aborder le « droit international humanitaire ». Toutefois, comme cela a été dit plus haut, cette formulation est peut-être trop imprécise pour résister à une récusation juridique ou être traduite en inculpation pour crime.

229. A présent le Gouvernement a modifié le Code pénal de 1991 pour tenir compte des crimes internationaux. Les nouvelles dispositions du code permettront d'élargir la base juridique sur laquelle l'Etat pourra traiter les crimes graves, en particulier ceux commis dans le cadre des conflits. La Loi sur les forces armées de 2007 fournit également un autre cadre juridique pour la poursuite d'actes illégaux équivalant au génocide, aux crimes de guerre et crimes contre l'humanité. Bien que cette loi s'applique principalement aux membres des forces armées, elle est élargie à toute autre personne qui commet ces crimes à l'intérieur du Soudan ou contre des victimes soudanaises. Cette loi peut donc s'appliquer aux groupes armés et autres personnels de sécurité. Toutefois, en appliquant ces nouvelles lois, le Gouvernement devra également tenir compte de ce que l'on appelle le « principe de légalité », qui est reconnu par la Constitution nationale intérimaire et empêche l'application rétroactive de la loi pénale.

Le principe de légalité

230. L'article 34 (4) de la Constitution nationale intérimaire soudanaise de 2005 formule le principe de légalité dans les termes suivants : "*Nul ne peut être inculpé pour un acte ou manquement quelconque, qui ne constituait pas une infraction au moment où il était commis*." Cet article devrait toutefois être associé avec l'article 27 (3) qui fait des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme ratifiés par le Soudan une partie de la Déclaration des droits : "*Tous les droits et libertés consacrés dans les traités internationaux, pactes et instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ratifiés par la République du Soudan doivent être partie intégrante de cette Déclaration.*" Parmi ces traités figure le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), auquel le Soudan a adhéré en 1986 (l'adhésion a le même effet que la ratification). L'article 15 (1) du PIDCP défend le principe général interdisant l'application rétroactive du droit pénal, tandis que l'article 15 (2) crée, en effet, une exception pour les crimes internationaux : *« Rien dans cet article ne doit s'opposer au procès et à la sanction de toute personne pour tout acte ou manquement qui, au moment où il était commis, était jugé criminel d'après les principes généraux de droit reconnus par la communauté des nations. »*

231. L'effet de l'article 27 (3) de la Constitution consisterait donc à faire de l'article 15 (2) du PIDCP une partie intégrante de la Constitution soudanaise. En d'autres termes, dès lors que la conduite d'une personne équivaut à un crime reconnu dans le droit international coutumier, il ou elle pourrait être jugé (e) en vertu de la nouvelle législation incorporant ces délits internationaux. En pratique, les « principes » de droit reconnus par la communauté des nations couvriront la plupart des crimes internationaux.

232. Bien que le langage incorporant les traités relatifs aux droits de l'homme soit tout à fait explicite dans la Constitution nationale intérimaire de 2005, cette disposition n'est entrée en vigueur que le 9 juillet 2005. L'article 27 (3) ne s'applique donc pas aux crimes commis entre 2003 et 2004 - la période reconnue comme constituant le sommet des violations au Darfour. S'agissant de la conduite avant juillet 2005, d'autres clarifications juridiques seront nécessaires, étant donné que la Constitution de 1998, qui était le cadre juridique en vigueur à l'époque, ne contenait aucune disposition incorporant dans le droit soudanais les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme. En lieu et place, l'article 32 de la Constitution de 1998 réaffirme le principe de légalité en empêchant que la responsabilité pénale et la sanction ne frappent une personne quelconque en l'absence d'une loi antérieure déclarant cette conduite comme illégale.

233. Ce sont là des questions d'interprétation, et, de l'avis du Groupe, il semble qu'une approche plus large des deux Constitutions pourrait permettre de porter les crimes internationaux devant les tribunaux soudanais et notamment les actes commis au Darfour. Cette interprétation semble avoir été envisagée par le pouvoir judiciaire lorsque le SCCED s'est fait attribuer la compétence de traiter les cas de violation du «droit international humanitaire » commis durant le conflit. Même si l'attribution d'une compétence à un tribunal n'a pas le même statut que le fait de légiférer sur cette conduite, la pratique au Soudan signale bel et bien, à tout le moins, une volonté d'adopter une interprétation moins restrictive du principe de légalité. Le Groupe a entendu des points de vue sur cette question. Toutefois, il n'y a pas eu de récusation juridique de la compétence du SCCED fondée sur cet argument. Pour lever les doutes qui subsistent quant à la légalité des charges qui pourraient être portées sur des événements antérieurs à juillet 2005, cette question mérite une réponse définitive, soit par des directives précises et détaillées du président de la Cour suprême, soit par un texte du Parlement.

234. Toutefois, même s'il y a eu des obstacles juridiques à la rétroactivité des lois qui se sont avérés insurmontables, il existe d'autres moyens pour s'assurer que les accusations portées dans le cadre du Darfour tiennent compte des crimes internationaux. Il peut s'agir par exemple d'exiger du Ministère public qu'il utilise les critères de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre, comme cela peut être le cas ici, comme base pour cibler les personnes à poursuivre et notamment celles qui auraient planifié ou ordonné ces crimes. Les juges pourraient également, dans leurs jugements, prononcer des verdicts indiquant si oui ou non l'ampleur et l'approche de l'acte étaient similaires aux crimes internationaux en question. Une telle approche ne doit pas être contraire au principe de la rétroactivité. Par conséquent, l'on ne doit pas admettre que la question de la rétroactivité entrave la justice pour le Darfour. De l'avis du Groupe, l'objectif primordial est que les violations au Darfour fassent l'objet d'une enquête minutieuse et que des décisions appropriées soient prises concernant les poursuites, les peines et les autres formes d'obligation de rendre compte sur la base de ces enquêtes.

Identification des principaux responsables - Modes de responsabilité pénale

235. Pour des poursuites efficaces et crédibles, il est crucial que ceux qui ont participé de manière directe à la perpétration des crimes au Darfour et notamment les instigateurs des crimes ou ceux qui y ont pris part de façon moins ouverte, soient identifiés. A cet égard, le Code pénal de 1991 contient des dispositions pouvant garantir la traduction en justice des planificateurs et personnes ayant supervisé ou commandité les crimes au Darfour. L'article 23 du Code réprime ceux qui ordonnent à des mineurs ou des personnes agissant de bonne foi, de commettre des crimes. Le fait d'obliger toute personne à commettre un crime est donc considéré comme un crime. Ceux qui ordonnent ou obligent des personnes à commettre des crimes sont passibles de la sanction attachée à ces crimes comme s'ils en étaient les seuls auteurs. L'obligation implique un assujettissement de la volonté d'un individu ; elle peut également couvrir les rapports entre les commandants et les exécutants des ordres militaires. La Section 25 du Code rend criminelle l'incitation à commettre une infraction en ces termes : "*...l'exécution d'un crime par une personne sur incitation ou instruction de la part d'une autre personne d'âge mûr à laquelle cette personne obéit.*" [Section 25(1)]. Il s'agit d'une formulation générale qui engloberait la conduite des dirigeants qui, tout en restant tapis dans l'ombre, auraient ordonné, incité ou facilité les crimes sous d'autres modalités. Bien que la législation soudanaise ne traduise pas encore en des termes précis les concepts de « responsabilité de commandement », « d'entreprise commune » ou de « perpétration indirecte », tels que développés par le droit pénal international, pour le Groupe, il semble que les lois existantes au Soudan sont suffisantes pour justifier la poursuite de tous ceux qui ont ordonné ou provoqué la perpétration de crimes de masse au Darfour.

Autres obstacles législatifs aux procès : immunités contre les poursuites

236. Quelle que soit le droit positif applicable, il reste encore au Soudan une pléthore d'instruments juridiques qui font obstacle à la poursuite de plusieurs responsables publics. La législation soudanaise, y compris la Constitution nationale intérimaire de 2005, prévoit l'immunité civile et pénale pour un grand nombre de fonctionnaires, pour des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions. Afin de poursuivre des membres du corps législatif national pour un crime grave, la levée de l'immunité par la chambre législative pertinente est requise. En vertu de la constitution actuelle, le Président et les Vice-présidents de la République sont généralement protégés contre toute poursuite, toutefois l'article 122 accorde à la Cour constitutionnelle une autorité sur le Président de la république en cas de haute trahison, violation flagrante de la Constitution ou faute lourde dans le cadre de la gestion des affaires de l'Etat. L'article 60 prévoit la levée de l'immunité du Président sur résolution adoptée par les trois quarts de l'Assemblée nationale. Un Président soudanais pourrait donc être jugé même s'il est encore en fonction.

237. L'une des préoccupations majeures est relative aux immunités contre les procédures pénales dont jouissent les membres des forces de sécurité, en vertu de la législation, ainsi que l'exercice des pouvoirs conférés au Président. La loi sur les Forces nationales de

sécurité, (article 33), la loi sur la police de 1999 (article 46) et la loi sur les Forces armées de 2007 (article 34) sont des exemples de dispositions qui empêchent l'application directe de la procédure pénale contre le personnel de sécurité. Il faut en effet au préalable, obtenir le consentement formel de la force particulière, avant de soumettre des individus à des processus juridiques. Conformément à l'article 58 (1) (i) de la Constitution de 2005, le Président de la république peut accorder des grâces, lever des condamnations ou annuler des sanctions pénales. S'appuyant sur l'Accord de paix pour le Darfour (DPA), le Président du Soudan a promulgué le décret n ° 114, qui exempte de poursuites pénales les membres des Mouvements armés qui ont signé le DPA ainsi que d'autres personnes qui ont participé au processus de réconciliation au Darfour.

238. Dans les pourparlers d'Abuja qui ont abouti à la signature du DPA, les médiateurs et les parties ont estimé qu'il n'était pas nécessaire d'examiner la question de la justice en détail dans les négociations et dans l'accord ultérieur car les crimes commis au Darfour faisaient déjà l'objet d'une enquête par la Cour pénale internationale. Le Groupe a un avis différent : il considère que les questions d'obligation de rendre compte, de justice et de réconciliation et notamment le rôle de la justice nationale et internationale, sont d'une importance cruciale et doivent être partie intégrante de la solution pour le Darfour. Par conséquent, elles doivent constituer une priorité dans l'agenda des négociations politiques. Le Groupe a formulé des recommandations dans le présent Rapport sur les approches et méthodes pouvant être adoptées pour parvenir à la justice au Darfour.

VIII. LA COUR PENALE INTERNATIONALE ET LE DARFOUR

239. Le 4 mars 2009, la Cour pénale internationale a rendu public un mandat d'arrêt contre le président Omar Hassan Al Bachir, dans une décision qui a fait l'objet d'intenses débats et préoccupations au Soudan, en Afrique et à l'échelle internationale. Bien que n'étant pas un Etat partie au Statut de Rome, le Soudan a suscité l'intérêt de la CPI lorsque par la résolution 1593, du 31 mars 2005, le Conseil de sécurité de l'ONU a renvoyé la situation au Darfour au Procureur de la CPI, depuis le 1er juillet 2002, conformément à l'article 13 (b) du Statut de Rome. En adoptant la résolution de renvoi, le Conseil agissait sur la base des recommandations de la Commission internationale d'enquête sur le Darfour, nommée par le Secrétaire général des Nations unies en octobre 2004, en vertu de la Résolution 1564 (2004) de septembre 2004. La Commission était présidée par le Juge Antonio Cassese. La Résolution de renvoi appelait également au renforcement de la justice locale et à des mesures de réconciliation au Soudan. Elle a également fait des recommandations relatives aux réparations pour les victimes du conflit. Peu de temps après le renvoi, le Procureur a ouvert ses enquêtes. Sur la base des preuves rassemblées par le Procureur, la Chambre préliminaire, en vertu de l'article 58 du Statut de Rome, a délivré des mandats d'arrêt le 27 avril 2007 contre Ahmed Mohamed Haroun, qui, au moment des crimes supposés, était Ministre de l'intérieur et en charge du « Bureau du Darfour » ainsi que pour un leader de la milice, du nom d'Ali Mohamed Abdel Rahman « Kushayb ». Le 7 mai 2009, la Chambre préliminaire délivrait une sommation à Bahr Idriss Abu Garda, un

leader du Front de la résistance unie, un mouvement rebelle du Darfour. Les requêtes du Procureur à l'égard des accusations portées contre deux autres personnes attendent encore la décision ou la divulgation par la Chambre préliminaire.

240. Lors de ses visites au Soudan et en réponse aux questions qu'il soulève quant à la manière de faire progresser la justice au Darfour, le Groupe a constaté que les opinions divergeaient sur la CPI. Certains rejetaient la CPI et la saisine du Conseil de sécurité, dans leur intégralité, arguant que la procédure de la CPI était une intervention intrusive et illégitime, car le Soudan n'a pas ratifié le Statut de Rome. Les personnes qui se sont exprimées ont soutenu que l'action de la CPI était destinée à saper la légitimité du Gouvernement du Soudan, promouvoir le changement de régime, raviver les conflits internes et démanteler le Soudan. D'autres, en particulier les personnes déplacées internes du Darfour, ont accueilli favorablement la perspective des poursuites de la CPI comme seul mécanisme approprié pour faire face à la situation qu'ils avaient vécue au Darfour et ont exprimé leur soutien résolu à l'action de cette dernière. Cette question a également suscité et encadré le débat populaire en Afrique et dans le monde sur la façon de répondre à la crise au Darfour. Le Groupe est conscient des arguments présentés.

L'Union africaine et la CPI

241. Tout d'abord, le Groupe note que l'Union africaine a été préoccupée par les violations au Soudan et a toujours insisté sur le fait que la question de l'obligation de rendre compte pour les crimes commis au Soudan doit être abordée. L'UA a également exprimé ses craintes au sujet de la stabilité du Soudan et des impacts potentiels que les interventions extérieures pourraient avoir sur la situation du pays. Elle a considéré, en particulier, que le mandat d'arrêt contre le Président Bachir pourrait déstabiliser davantage le Soudan à un moment où des événements politiques potentiellement marquants commençaient à s'y produire. L'UA, qui a été impliquée dans des opérations de rétablissement et de maintien de la paix et qui s'est engagée politiquement avec le Soudan tout au long de son histoire, notamment pendant la plus grande partie de sa période postindépendance, nourrit des préoccupations au sujet du processus politique plus large au Soudan en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre du CPA, la tenue d'élections générales, actuellement prévues pour avril 2010, ainsi que le référendum sur l'autodétermination pour le Sud-Soudan, prévue pour janvier 2011.

242. Dans ce contexte, le 21 juillet 2008, le Conseil de paix et de sécurité de l'UA, tout en réaffirmant son engagement à combattre l'impunité et en condamnant « les violations flagrantes des droits de l'homme au Darfour », a demandé au Conseil de sécurité de l'ONU, conformément à l'article 16 du Statut de Rome, de « surseoir au processus initié par la CPI ». Selon l'article 16 du Statut de Rome, la CPI ne peut commencer à procéder à une enquête ou à des poursuites pendant une période renouvelable de 12 mois, si le Conseil de sécurité, dans une résolution adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations unies, demande à la Cour d'arrêter ou de ne pas engager une telle enquête ou de telles poursuites. Il convient de noter à cet égard que la demande du CPS de l'UA au Conseil de sécurité, concerne uniquement la situation du Président Bachir. L'UA a fait valoir que le fait

d'engager des poursuites contre le Président soudanais, allait compromette d'importants efforts pour résoudre le conflit au Darfour, mettre en péril ceux déployés en vue de la paix au Darfour, prolonger les souffrances du peuple soudanais et, enfin, déstabiliser le pays et la région. L'UA n'a pas reçu une réponse positive à sa demande, et la CPI a poursuivi sur sa lancée, avec l'émission d'un mandat d'arrêt. En juillet 2009, se fondant sur l'article 98 (1) du Statut, les chefs d'Etat de l'UA ont décidé que les Etats Membres ne coopéreraient pas avec la CPI s'agissant du mandat d'arrêt lancé contre le président Bachir. L'article 98 (1) empêche la CPI de demander à un Etat d'arrêter une personne si cette arrestation devait entraîner de la part de l'Etat saisi, la violation de l'immunité diplomatique d'une personne originaire d'un Etat tiers, à moins que l'Etat tiers renonce à l'immunité de la personne concernée.

243. Bien que l'UA ait toujours soutenu qu'elle ne tolérait pas l'impunité et qu'elle agissait pour préserver l'avenir du Darfour et la stabilité au Soudan, cela ne l'a pas mise à l'abri des critiques externes ou de quelques dissidences internes en raison de sa position. Au Darfour et au Soudan en général, beaucoup sont fortement opposés à toute suspension de l'action de la CPI, la considérant comme un moyen pour le Gouvernement d'échapper aux exigences de justice.

S'orienter vers la justice nationale

244. Puisque la CPI domine le discours sur la justice et la politique au Soudan, et que la question a divisé Soudanais et observateurs, cette question doit être examinée par le peuple soudanais lui-même en tant que principale partie prenante dans la quête de justice. La justice au Darfour ne peut pas être abordée dans le vide, mais doit faire l'objet de débats assortis de décisions dans le contexte de la recherche de la paix et de l'obligation de rendre compte. Cette question doit donc occuper une place de choix dans l'agenda des négociations pour la résolution du conflit au Darfour. Deux éléments sont à garder à l'esprit dans ces débats. Tout d'abord, la CPI est un « tribunal de dernier ressort » et aux capacités pratiques restreintes : elle ne peut viser qu'un nombre limité de personnes en vue de les poursuivre. De fait, c'est conscient de ces ressources limitées, que le Procureur de la CPI a adopté une politique qui se concentre uniquement sur les quelques personnes dont il estime qu'elles portent la plus grande responsabilité des crimes les plus graves commis dans chaque situation. Cette politique de poursuite laisse inévitablement l'écrasante majorité des personnes hors du système de la CPI et celles-ci doivent toujours répondre des crimes qu'elles auraient commis.

245. La justice émanant exclusivement de la CPI accorderait donc l'impunité à la grande majorité des coupables au Darfour, y compris la quasi-totalité des auteurs directs de crimes. C'est pour cette raison que le Statut de Rome souligne l'obligation des Etats d'exercer leur compétence nationale pour les crimes internationaux. En tout état de cause, les interventions extérieures ne seront pas, et ne peuvent pas, à elles seules, fournir les réponses à toutes les questions difficiles auxquelles le Soudan est confronté. Le Groupe estime que les populations du Darfour et du Soudan sont tout à fait en mesure de répondre à ces questions et d'arriver à des positions de principe. Il estime que les propositions qu'il a formulées dans ce Rapport contiennent des éléments et approches qui seront nécessaires et

utiles au traitement du problème. En outre, le Conseil de sécurité reste saisi de la question de la CPI au Darfour et va sans doute continuer d'évaluer soigneusement. Bien que l'intervention de la CPI au Soudan ait soulevé une forte préoccupation, le Groupe ne pense pas que la motivation ou la justification pour prendre des mesures nationales qui permettent de résoudre les questions de justice, doivent découler exclusivement ou principalement, de la manière d'aborder la question de la CPI même si ce besoin est ressenti. L'action de la CPI pourrait s'avérait être un catalyseur pour des actes d'obligation de rendre compte au Soudan, mais la population du Darfour mérite également qu'on lui porte attention non pas à cause de la menace de l'action internationale mais principalement parce qu'elle a droit à la justice, dans son propre pays, à cause de ce qu'elle a subi.

IX. COLLABORER POUR LA JUSTICE : L'APPEL A UNE COUR HYBRIDE

246. Au cours des consultations du Groupe, certaines victimes du conflit au Darfour ainsi que d'autres interlocuteurs soudanais ont lancé des appels très forts à la cessation de toute intervention extérieure dans le système judiciaire pénal dans le but de répondre aux crimes perpétrés au Darfour. Comme cela a déjà été dit, au cours des différentes discussions que le Groupe a organisées dans tout le Darfour et avec d'autres parties prenantes, dont les représentants des groupes armés, il a constaté un manque de confiance très profond à l'égard du système judiciaire. Tout en ne doutant pas de la compétence technique ou de l'intégrité de l'appareil judiciaire ni du personnel juridique soudanais, le Groupe doit néanmoins reconnaître que les victimes du conflit ne croient pas du tout que le système judiciaire du Soudan sera suffisamment déployé et de manière juste pour résoudre les crimes qu'elles ont subis. Leurs sérieuses préoccupations, qui se sont souvent traduites par des appels à la mise en place d'une Cour hybride pour le Darfour, ne peuvent être ignorées.

247. Bien qu'on ait le choix entre plusieurs variantes, le principal trait caractéristique d'une juridiction hybride est qu'elle associe le personnel national et international et implique souvent une combinaison de procédures en matière de justice pénale reconnues aux niveaux national et international. Les juridictions hybrides ont commencé à être le modèle préféré après l'expérience initiale avec les Tribunaux *Ad Hoc* de l'ONU pour la Yougoslavie et le Rwanda, des tribunaux internationaux qui sont devenus associés à une justice lente et coûteuse. Cela devenait plus rentable, plus efficace et, dans certains cas, plus acceptable dans le contexte national ou régional, d'avoir des tribunaux fonctionnant *in situ* mais renforcés par des acteurs externes.

248. Rares sont les partisans d'un tribunal hybride au Soudan qui ont précisé en détail comment ils imaginaient ces nouveaux mécanismes ou comment le travail serait réparti entre les acteurs nationaux et internationaux. Ce sont là des questions de détail et il a semblé au Groupe que l'exigence d'une Cour hybride était motivée par la profonde inquiétude que le système judiciaire ne pourrait pas résoudre ou ne résoudrait pas, de manière adéquate, les crimes du Darfour. Les actions unilatérales du Soudan, avec les mécanismes existants, n'ont pas permis de gagner la confiance générale nécessaire pour

garantir la coopération du peuple du Darfour, dont la foi dans les institutions de l'Etat a été ébranlée.

249. En dehors du Darfour, tant au sein qu'en dehors du Soudan, d'autres ont vu dans la Cour hybride un exemple de mécanisme national crédible qui pourrait orienter les discussions au sein du Conseil de sécurité pour que ce dernier approuve une demande de renvoi de l'action de la CPI, en vertu de l'article 16 du Statut de Rome. Alternativement, le règlement par une cour hybride a été considéré comme pouvant servir de base pour la prise de décisions en admissibilité par la CPI, en vertu du principe de complémentarité (voir ci-dessous). Tous ceux qui ont adopté ces positions n'étaient des partisans du Gouvernement du Soudan ou du Président Bachir ; certains ont seulement accepté ces options pour éviter ce qu'ils considéraient comme une impasse éventuelle pour le Soudan. Ils ont nourri l'espoir qu'avec l'adoption d'une Cour hybride, la question de la justice serait définitivement apaisée. Toutefois, au Soudan, le Groupe a trouvé que le personnel judiciaire travaillant au sein du Gouvernement, ainsi que les partisans du Gouvernement étaient absolument convaincus que le système, dans son état actuel, était compétent et disposé à traiter la question de la justice au Darfour sans pour autant recourir à des juges extérieurs. Le Groupe a tenu compte de tous ces points de vue et arguments.

250. Même si le Groupe n'a pas reçu une définition commune d'une cour hybride, il a examiné le fonctionnement d'autres cours hybrides dans d'autres juridictions où elles ont été adoptées et a fait deux observations principales. Premièrement, les cours hybrides, en tant que modes de collaboration transnationale, impliqueront souvent l'adoption de mécanismes juridiques et institutionnels complexes et nécessiteront des ressources diplomatiques et politiques considérables. Même si les préparatifs nécessaires sont mis en place, les enquêtes et procédures judiciaires, qui auraient pu commencer à utiliser les capacités existantes dans le pays, sont en suspens. De telles cours hybrides entraînent généralement des retards.

251. Deuxièmement, selon le modèle adopté, les cours hybrides peuvent être coûteuses. Ainsi, les considérations financières imposent souvent une durée de vie limitée. Par conséquent, ces cours ont tendance à adopter des stratégies visant à aller au bout du processus et à administrer la justice de manière approfondie. En pratique, un nombre important de personnes sont susceptibles d'éviter tout procès pénal, de même que la CPI ne peut traiter qu'une fraction des cas méritant des poursuites. Même si la majorité des cas se situeraient hors de portée des cours hybrides et devraient être traités par d'autres mécanismes nationaux traitant l'obligation de rendre compte, les cours hybrides nécessitent un investissement important et privent souvent de ressources financières les autres institutions judiciaires du pays, ce qui peut donc générer une disparité interne dans l'administration de la justice

Contribution potentielle d'une cour hybride

252. Même à la lumière de ces deux inconvénients manifestes, le Groupe est persuadé qu'une cour hybride pour le Darfour pourrait servir l'objectif essentiel d'être une pierre de

l'édifice de la réconciliation avec le passé au Darfour. Le Groupe admet que la confiance dans les institutions soudanaises est extrêmement faible, voire inexistante dans certains milieux. A l'heure actuelle, les conditions pour susciter la confiance nécessaire du public dans les enquêtes et les poursuites que pourrait entreprendre le Gouvernement à l'encontre des crimes liés au conflit du Darfour, ne sont pas réunies. Dans ces circonstances, en acceptant d'adopter une cour hybride, le Gouvernement du Soudan écarterait le scepticisme ambiant lié à son engagement en faveur de la justice. Le peuple soudanais doit donc envisager d'adopter une chambre pénale hybride à intégrer dans le système judiciaire soudanais et composée d'une association de juges, de procureurs, d'avocats et d'enquêteurs soudanais et internationaux. Elle appliquerait la législation nationale et serait intégrée autant que possible dans le système soudanais. Les cours hybrides constitueraient une option plus simple à mettre en place et plus facile à intégrer dans le système juridique national.

253. La proposition d'une cour hybride pour les crimes commis au Darfour ne doit donc pas être considérée comme un affront au peuple soudanais. Elle ne doit pas non plus être considérée comme un résultat sur lequel s'appuieraient des parties pour revendiquer des victoires politiques. Au contraire, en se concentrant sur les besoins du Darfour, elle doit être perçue comme une innovation nécessaire face à une situation qui appelle à des mesures au-delà de l'ordinaire. Si elle adopte une collaboration visible avec d'autres pour que les institutions judiciaires nationales obtiennent la confiance des victimes, elle devrait être, de l'avis du Groupe, une justification impérieuse pour adopter une cour hybride.

254. En tout état de cause, la conception du Groupe est que la cour hybride n'est qu'un élément d'une stratégie globale pour traiter les crimes du Darfour. L'idéal serait que la cour hybride soit réservée à ceux qui semblent porter une responsabilité particulière dans la planification, l'organisation ou l'exécution des crimes. On ne soulignera jamais assez que le principal fardeau de la justice continuerait à reposer sur les épaules des autres cours et tribunaux créés et renforcés au sein du système judiciaire soudanais et notamment les tribunaux spéciaux pour le Darfour. Ces derniers fonctionneraient mieux grâce à des enquêtes et poursuites harmonisées et remaniées. L'hypothèse du Groupe est que la justice et la réconciliation serviront au mieux le reste des fonctions sociales et laisseront un héritage de changement dans le système judiciaire du Soudan si les mécanismes sont locaux, accessibles et accordent aux victimes un rôle significatif dans les procédures. En ce qui concerne la question des coûts, il ne faudrait pas introduire une justice à deux vitesses, avec une cour hybride au sommet dotée de trop de ressources et, un système qui reste sous-financé. Le but devrait plutôt consister à réaliser un investissement équitable dans tout le secteur de la justice pénale et en particulier, dans les institutions proposées par le Groupe pour faire face aux violations au Darfour. Un modèle qui vise l'efficacité, sans compromettre la qualité de la justice devrait être adopté.

Pertinence du principe de complémentarité selon les termes du Statut de Rome

Le principe de complémentarité est l'un des piliers fondamentaux du Statut de Rome instituant la CPI. Il est stipulé dès le préambule et à l'article 1 du Statut. Ce principe exige

que la Cour confère des compétences à un Etat capable et ayant la volonté de traiter sérieusement des crimes s'inscrivant dans le champ de la Cour. La complémentarité prend effet à travers les règles de l' « admissibilité » stipulées à l'article 17. Dès lors qu'un Etat est en mesure et démontre sa volonté d'exercer sérieusement sa compétence pénale par rapport à un crime commis, la CPI ne peut plus supplanter la compétence de cet Etat par sa propre compétence. L'article 19 (2), dispose ainsi qu'une personne étant sous le coup de charges de la CPI, ou un Etat souhaitant faire valoir sa compétence pénale, peuvent attaquer l'admissibilité du dossier, c'est-à-dire, le droit qu'a la CPI de traiter le dossier. La partie qui conteste l'admissibilité doit apporter la preuve que les crimes en question sont ou ont déjà fait l'objet d'enquêtes ou de poursuites sérieuses. La Cour peut également déterminer l'admissibilité d'un dossier sur sa propre requête. Mais les procédures ou les décisions nationales ne doivent en aucun cas viser à soustraire des personnes de leurs responsabilités pénales.

255. Par conséquent, si le Soudan devait entreprendre de vrais efforts pour s'attaquer aux crimes commis au Darfour, les juges de la CPI devraient les évaluer et déterminer s'ils satisfont aux critères définis par l'article 17. Toutefois, le dernier mot revient aux seuls juges de la CPI. Pour le Groupe cependant, ce qui compte par dessus tout, c'est que la justice soit rendue pour le Darfour de manière crédible, exhaustive, cohérente et en temps utile. A cet égard, les besoins sont immenses et il est également clair que toute la responsabilité de la justice ne peut être placée dans une seule institution ou un modèle, qu'il s'agisse de la CPI, des tribunaux spéciaux, des tribunaux traditionnels ou d'autres tribunaux ou encore d'une cour hybride.

X. AUTRES COLLABORATIONS POUR UNE REPONSE INTEGREE

256. Même si une cour hybride spécifique est envisagée, les autres formes de collaboration dans le secteur de la justice doivent se poursuivre et se renforcer. A l'intérieur du Soudan et sans aucune modalité hybride formalisée, les institutions juridiques au niveau national et des Etats bénéficient déjà de partenariats bilatéraux et multilatéraux entre le Gouvernement du Soudan et d'autres organismes travaillant dans le secteur de la justice à travers le Soudan. Le Groupe note, à cet égard, le travail des agences spécialisées de l'ONU et notamment le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Le PNUD, avec le soutien d'autres Etats, dispose d'un programme de formation dans le secteur de la justice, à l'intention du pouvoir judiciaire notamment, ainsi que d'un soutien à l'assistance juridique et à des projets pour le barreau soudanais. La Mission de l'ONU au Soudan, ainsi que l'UNAMID, possèdent chacune des programmes sur l'état de droit. Ceux-ci comportent des volets de soutien au système judiciaire et notamment aux institutions judiciaires et pénitentiaires. Les activités entrant dans le cadre de l'état de droit dans les différentes agences de l'ONU devraient être coordonnées afin d'obtenir un impact et une efficacité maximum. Le soutien technique aux gouvernements fonctionne mieux lorsqu'il y a consensus sur ses paramètres et sa portée. Il faut arriver à ce consensus au Soudan. Un autre facteur à prendre en considération est la durée pendant laquelle une agence

particulière va opérer au Soudan. Les agences présentes au Soudan de longue date, sont mieux à même de mener des interventions exigeant un partenariat de longue durée. Des exemples actuels de cette coopération, au niveau national, mais aussi au niveau de l'Etat, démontrent la valeur et la viabilité de la collaboration dans le secteur de la justice. Par conséquent, elle devra être considérablement renforcée dans le cadre de la stratégie principale visant à répondre aux besoins du Darfour en matière de justice.

Interventions des Etats du Darfour

257. La constitution du Soudan prévoit une forme de gouvernance dans laquelle des pouvoirs importants sont dévolus aux Etats qui portent la responsabilité de certaines fonctions judiciaires telles que le maintien de l'ordre et les enquêtes. En vertu du Code de procédure pénale, les corps de police sont fortement impliqués dans différentes phases du processus de justice pénale et notamment dans la présentation des dossiers aux tribunaux. Toutefois, c'est le Ministère national de la Justice qui centralise et assume la responsabilité ultime de superviser les poursuites. Le système judiciaire officiel reste une hiérarchie centralisée mais chaque Etat comprend une hiérarchie de tribunaux administrés dans l'Etat. Les compétences au niveau de l'Etat offrent la promesse d'un meilleur accès à la justice pour les habitants du Darfour, à condition que les pouvoirs qui lui sont dévolus soient utilisés efficacement. La coordination inter-états et à l'échelle du Darfour sur les enquêtes et les poursuites devra être renforcée et des décisions devront être prises à propos des juridictions compétentes pour traiter certains dossiers. En effet, certains crimes commis vont dépasser les frontières des Etats. Il est important que les trois Etats du Darfour soient équitablement dotés en ressources et adoptent les mêmes approches vis-à-vis des enquêtes et des poursuites. Par dessus tout, les mesures prises par les Etats du Darfour devront être mises en œuvre dans le cadre global de la justice et de la réconciliation au Darfour. Par conséquent, en élaborant la réponse nationale, il convient de veiller à adopter des pratiques de travail qui donnent aux Etats du Darfour un rôle clé en ce qui concerne les événements au Darfour. S'il est efficacement mis en œuvre, l'engagement des Etats dans la lutte contre les crimes du Darfour permettra entre autres, le renforcement et une réactivité accrue des institutions judiciaires pénales, ce qui contribuera à consolider l'état de droit au Darfour, bien au-delà de la durée des interventions spécifiques visant à s'occuper du passé au Darfour.

258. Afin de tirer le meilleur parti de toutes les institutions qui seront nécessaires pour faire de la justice et de la réconciliation une réalité au Darfour, et éviter des demandes contradictoires au sujet de la même personne, des critères rationnels doivent être adoptés pour déterminer le cadre dans lequel une personne serait soumise à l'obligation de rendre compte. Plusieurs facteurs pourraient s'avérer pertinents et notamment la nature et le lieu des crimes présumés, la communauté à laquelle l'auteur présumé et les victimes appartiennent, l'âge de l'auteur présumé et le point de vue des victimes. Une attention particulière doit être accordée à la clarification de la relation entre une Commission vérité, justice et réconciliation (voir ci-dessous) et les initiatives en matière de poursuite. Lorsqu'on sera parvenu à un règlement politique du conflit du Darfour, il sera également nécessaire d'adopter un calendrier indicatif dans lequel les réponses de la justice formelle devront être

apportées. Cela permettra de concentrer les efforts de planification et les ressources en vue de l'atteinte d'objectifs spécifiques en matière de justice et de responsabilité pour le Darfour, notamment pour le travail de chacun des organes juridictionnels, y compris les cours hybrides ou spécialisées. En outre, une fois qu'ils auront fini de se pencher formellement sur leur passé, les Darfouriens pourront ensuite se tourner vers la reconstruction sociale et les besoins en matière de réconciliation à long terme. Une stratégie d'exécution réaliste doit permettre à toutes les institutions, notamment les mécanismes formels, d'accomplir leur mandat et de satisfaire les attentes de la population du Darfour, et les victimes du conflit en particulier pour une prise en compte sérieuse de leurs expériences.

259. Après les crimes de masse, la justice sert divers objectifs. Elle donne raison à l'expérience des victimes et représente la reconnaissance officielle des échecs passés, marquant ainsi la solidarité d'une nation avec les victimes d'injustices. Par conséquent, il est important que pendant l'élaboration ou la mise en œuvre de mécanismes de justice et d'obligation de rendre compte au Darfour, les besoins des victimes reçoivent l'attention qui convient et que leurs points de vue soient pris en compte. La justice souligne le renouveau des valeurs communes, telles que l'état de droit, sur lesquelles peut se fonder une société stable. Au mieux et plus particulièrement dans des situations telles que celles du Darfour, les processus judiciaires doivent également adopter des procédures qui favorisent la réconciliation entre les individus et entre les communautés. Les actes de réparation et de conciliation, une fois intégrés dans les procédures, peuvent servir à cette fin. Chaque fois que la justice pourrait se terminer avec la conclusion des procédures, il faut entretenir sans cesse la réconciliation, l'apaisement et la récupération dans la perspective de l'avenir proche.

XI. S'ENGAGER EN FAVEUR DE LA RECONCILIATION

260. La réconciliation, terme utilisé pour décrire le processus visant à aider les communautés à surmonter la douleur, la colère, l'animosité et la méfiance et à parvenir à l'apaisement, est considérée comme la clé pour renouveler et renforcer les relations sociales et le fondement d'une paix durable. Mais sa signification est variable. Elle ne fournit pas en soi un modèle pour parvenir à des relations meilleures et améliorées. La sécurité, la vérité, la justice, les réparations, l'absence de pratiques discriminatoires, la reconnaissance, le remords et le pardon sont communément considérés comme des préalables indispensables. Mais le poids de chacun de ces facteurs peut énormément varier, selon le contexte et l'orateur. Le Darfour n'échappe pas à cette réalité.

261. La réconciliation au Darfour est clairement un exercice multiforme et multidimensionnel, avec des préférences et des approches différentes. Les initiatives politiques nécessaires pour engager des négociations, un rapprochement entre Khartoum et la périphérie, et entre le Gouvernement et les Mouvements armés, ont été respectivement le thème des chapitres précédents. Cette section du rapport examine le sens de la

réconciliation au sein même du Darfour. La réconciliation doit se faire sentir au niveau communautaire. Il est donc essentiel que les décisions qui affectent les perspectives de réconciliation ne soient pas détachées des expériences et des besoins actuels de la majorité des personnes au Darfour. Elles doivent plutôt être basées sur la reconnaissance de leurs points de vue, comme indiqué ci-dessous.

262. Comme mentionné précédemment, de nombreuses réponses aux questions du Groupe sur la réconciliation au Darfour étaient liées au domaine de la justice et ont fait écho aux réponses relatives à la promotion de cette dernière. Pour cette raison, elles ont été regroupées et illustrées ci-dessous. Toutefois, il y avait également d'autres commentaires spécifiquement orientés vers la satisfaction des besoins économiques et sociaux créés par la guerre, la guérison des blessures et de la douleur et la reconstitution des relations entre les communautés, comme indiqué ci-dessous.

Quels facteurs pourraient aider la réconciliation à prendre racine ?

- Les opportunités de dialogue entre les populations du Darfour et notamment les débats sur les causes profondes de la guerre ;
- La prise en compte des besoins des personnes déplacées internes et des réfugiés ;
- Le retour volontaire des personnes déplacées internes et des réfugiés dans leurs communautés et foyers ;
- L'accès pour tous aux nécessités économiques de base, tels que la nourriture, l'eau et le logement, ainsi qu'aux structures sanitaires et scolaires;
- La réhabilitation des villages détruits par la guerre ;
- La volonté de se conformer aux accords sur la réconciliation et de les mettre en œuvre ;
- La mise en place de mécanismes pour faire appliquer ces accords ;
- La fin de l'ingérence politique du Gouvernement dans les efforts déployés par les habitants du Darfour pour se réconcilier ;
- La répartition des richesses et du pouvoir par l'Etat en fonction de la taille relative de la population ;
- La coopération entre les administrateurs locaux ;
- Des médias impartiaux relatant des informations exactes ;
- La neutralité politique de la part des organisations de la société civile ;
- Des interventions pratiques axées sur des solutions durables par des groupements de la société civile ;
- Des campagnes durables et politiquement neutres menées par les organisations de la société civile et les médias pour la diffusion d'une culture de paix ;
- Une plus grande implication des femmes dans la réconciliation ;
- Le respect de la tradition du mariage intertribal ;
- Des réformes traduisant une volonté d'apprendre des erreurs du passé.

Quels devraient être les objectifs de la politique et de la pratique de la réconciliation ?

- Une paix durable ;
- La coexistence pacifique, l'harmonie sociale, la confiance mutuelle, la confiance et des relations plus étroites entre les communautés ;
- La tolérance, le respect des autres et la valorisation de la diversité ;
- L'élimination des idées et des positions radicales encourageant l'exclusion ;
- La suppression des divisions tribales et sectaires ;
- La possibilité pour tous les principaux acteurs d'exprimer leur point de vue ;
- L'état de droit ;
- Des mécanismes d'application de la loi pour protéger les civils ;
- L'adhésion aux valeurs traditionnelles et aux lois et pratiques coutumières pour arbitrer les différends tribaux ;
- Un pouvoir judiciaire indépendant ne faisant aucune discrimination ;
- La reconnaissance par les fautifs des erreurs commises;
- Des procès équitables et des peines appropriées pour les auteurs de crimes ;
- L'instauration de la confiance entre le Gouvernement et le peuple ;
- Un partage équitable du pouvoir et des richesses sur l'ensemble du Soudan ;
- Le développement économique accéléré du Darfour.

A quel moment doit-on déployer les efforts visant à promouvoir la réconciliation ?

Ainsi que l'illustrent les avis présentés plus bas, les opinions étaient partagées quant au moment le plus opportun pour lancer les activités spécifiques et les programmes visant à renforcer les perspectives de réconciliation.

- Immédiatement, afin de jeter les bases de la paix ; ou,
- Après l'instauration de la paix, la création d'un environnement sécurisé qui comprendrait l'éducation à la paix et des programmes de sensibilisation.

XII. PROMOTION DE LA RECONCILIATION

Sécurité pour tous

263. Dans un contexte de peur et d'insécurité, la réconciliation est une proposition dénuée de sens. Tant que la majorité des personnes déplacées internes et des réfugiés au Tchad ressentent trop d'appréhension pour retourner volontairement chez eux, la réconciliation restera essentiellement un vœu pieux. La fin officielle des combats, avec à la clé un accord de paix permettrait bien entendu de rassurer les réfugiés et les personnes déplacées internes. Bien que les violences extrêmes et systématiques de 2003/2004 se

soient apaisées, des incidents subsistent. Compte tenu de la multiplicité des sources d'insécurité au Darfour, tous les efforts doivent être fournis, tant par le Gouvernement que par la MINUAD, pour étendre la protection et promouvoir un sentiment de sécurité pour toutes les communautés. Le Groupe a déjà souligné la nécessité, dans l'intérêt de la justice et de la réconciliation, d'instaurer des structures judiciaires solides pour faire face aux violations post-conflit.

Indemnisation

264. Comme dans de nombreux pays ayant un potentiel économique énorme en Afrique, la majorité du peuple soudanais reste pauvre. La pauvreté, qui emprisonne les individus et les familles dans le désespoir et sape l'unité communautaire et nationale, est en soi une source de tension sociale. Dans ce contexte, le sous-développement du Darfour, ainsi que la destruction du tissu économique et la souffrance provoquées par la guerre, ont engendré de véritables problèmes économiques et sociaux qui affectent la majorité des habitants du Darfour, qu'il s'agisse de personnes déplacées internes, d'éleveurs nomades ou de citadins. Les forces gouvernementales et les milices alliées ont brûlé des centaines de villages et de maisons. Le bétail a été volé et les biens pillés, forçant des milliers de personnes à se rassembler dans des camps pour personnes déplacées internes ou à traverser la frontière pour entrer au Tchad, perdant ainsi les réseaux traditionnels de soutien de la famille et de la communauté. Par conséquent, il demeure une question très controversée et ayant un impact direct et tangible sur les efforts de paix et de réconciliation au niveau local : la terre. Le rôle de la terre dans la situation actuelle du Darfour a déjà été abordé. Les réfugiés et personnes déplacées internes soutiennent que les nouveaux arrivants ont pris le contrôle de leurs maisons et de leurs terres. La fermeture des routes migratoires, la survie économique des éleveurs nomades et la perte de leurs marchés, ont également eu un profond effet négatif. Même si la priorité immédiate est de répondre aux besoins humanitaires des personnes déplacées internes et de celles vivant hors des camps (y compris les éleveurs nomades) et de celles vivant dans les zones contrôlées par les Mouvements armés, il convient de prendre ces autres aspects en compte.

265. Comme les chapitres précédents de ce Rapport l'ont souligné, les facteurs économiques ont contribué à la guerre. On ne doit pas admettre qu'ils portent atteinte à la capacité des personnes en vue du changement et à leur réactivité face aux nouvelles initiatives politiques. Les réparations, y compris l'indemnisation collective et individuelle pour les pertes et dommages que toutes les personnes touchées du Darfour ont subis, la reconstruction des maisons et des villages et la fourniture de services de base constituent un élément important de la prise en charge de leurs besoins économiques et psychologiques et de leur réinsertion sociale. Elles doivent, par conséquent, de l'avis du Groupe, constituer un élément clé des stratégies de réconciliation. Certaines victimes sont devenues physiquement handicapées par leurs blessures ou traumatisées par leurs expériences. Le grand nombre de femmes et de filles qui ont été violées et notamment celles qui ont été victimes de viols collectifs, requiert une attention et des services particuliers et leurs besoins ne doivent pas être négligés.

266. Dans le DPA (paragraphes 199-213), le Gouvernement a accepté le principe de l'indemnisation individuelle et collective et a approuvé la création d'une Commission d'indemnisation ainsi que d'un fonds d'indemnisation à décaissement rapide. Ces engagements doivent être traduits en actes concrets et transformés en un processus, avec la participation pleine et active des victimes et de leurs représentants.

267. A la lumière du passé du Darfour et de son présent complexe, les politiques économiques et sociales pour réduire les conséquences de la guerre doivent être élaborées et appliquées avec soin et en tenant compte de leurs implications pour la paix, la justice, l'harmonie sociale et la réconciliation au Darfour. Les causes et les déclencheurs de la guerre, les nouveaux griefs générés ou exacerbés par le conflit, devront tous être pris en compte. Les différents groupes, qui sont hostiles les uns aux autres et qui ont éprouvé des difficultés économiques sous des formes distinctes, se disputeront les ressources limitées, ce qui pourrait donner lieu à de nouvelles tensions supplémentaires, compliquant ainsi une situation déjà très tendue et fragile.

Apaisement à travers la reconnaissance, le remords et la confession de la vérité

268. Même s'il est possible de faire de la sécurité, de la justice, de l'amélioration économique et sociale des réalités dans un délai raisonnable, la réconciliation durable ne peut avoir lieu sans une lutte pour parvenir à un accord largement partagé sur les origines, l'évolution et les conséquences de la guerre. Les habitants du Darfour en particulier et les Soudanais en général, doivent avoir au minimum un espace où ils peuvent réfléchir et discuter de manière sérieuse, loyale, ouverte et vigoureuse des expériences de toutes les communautés du Darfour dans l'espoir de promouvoir une vision inclusive de l'histoire. En plus du rôle de la justice formelle ou de la justice traditionnelle non formelle, dans la culture de la réconciliation, les structures non-judiciaires qui peuvent faciliter la confession de la vérité, l'obligation de rendre compte et la réconciliation devront également être explorées. Du Chili à l'Argentine, en Amérique latine, en passant par l'Afrique du Sud, le Sierra Leone, le Libéria et le Maroc, en Afrique, les pays marqués par des violations généralisées ou des passés de répression ont tous opté pour des commissions nationales afin de faire la lumière sur le passé, de mettre en place des mesures préventives pour que le passé ne se répète plus, d'encourager les victimes à faire entendre leur voix et fassent reconnaître leurs souffrances et leur douleur , de permettre aux auteurs des crimes d'avouer publiquement leurs actes, d'exprimer leurs remords et de demander pardon.

269. Pour le Groupe, il est évident qu'il subsiste des négations considérables de tous côtés, dans le Darfour et au Soudan et le refus d'admettre la culpabilité pour les violations graves ayant profondément marqué la population du Darfour. Il n'est pas possible, ni pour le Darfour ni pour le Soudan, de rompre avec le passé sans un examen collectif des causes profondes et du contexte de la guerre, de la conduite de la guerre elle-même et de ses conséquences manifestes. Le Groupe considère par conséquent qu'une Commission indépendante de vérité, justice et réconciliation (TJRC), mandatée pour explorer et examiner minutieusement tous les aspects des événements pertinents entre 2003 et 2009, apportera une contribution importante à la guérison des blessures du Darfour et à

l'élimination des divisions au Soudan sur le Darfour. Pour convaincre les auteurs de faire des aveux complets et véridiques ou d'accepter la responsabilité de leurs crimes, il faut qu'ils soient motivés pour comparaître devant la TJRC et avouer leurs actions, afin de renier le passé et d'avancer vers l'avenir.

Structures représentatives et dignes de confiance pour la gouvernance locale et la médiation

270. La réconciliation est un processus, et la participation, au sein d'un système inclusif et opérationnel de gouvernance démocratique à l'intérieur du Darfour, fait partie de la solution. Mais elle doit être authentique et dynamique. La réconciliation au Darfour a été historiquement arbitrée par les coutumes et traditions qui ont régi les relations entre les tribus et en leur sein. La *judiya* est le moyen permettant de résoudre les dissensions intertribales. Les sages des tribus agissant comme médiateurs, connus sous le nom d'*ajaweed*, sont chargés de la résolution des différends. L'administration autochtone est le système hiérarchique de l'autorité locale, composée de *cheikhs* de village et d'autres chefs tribaux de rang supérieur. A l'heure actuelle, l'autorité locale du Darfour n'est ni représentative, ni efficace. Et bien que la tradition reste forte, ses méthodes ne se sont pas révélées suffisamment souples ou résistantes pour faire face aux exigences nouvelles, évolutives et complexes du conflit au Darfour. Sa crédibilité et son efficacité, qui souffrent d'un manque de confiance dans les personnes et les institutions, ne peuvent donc être tenues pour acquises.

271. Partout en Afrique, comme ailleurs, la modernisation a transformé, et souvent affaibli, les structures traditionnelles de gouvernance. Lorsque les personnes, qui avaient déjà vécu côte à côte, se trouvent soudain aux confins d'une division politique brutale et sanglante, comme les habitants du Darfour, les liens qui avaient été développés au fil des décennies, voire des générations, peuvent facilement se désagréger. Le choc et la proximité de la violence, l'héritage de la trahison, la dislocation et la désorganisation, la fuite forcée de milliers de résidents, abandonnant maisons et villages, aggravent la rupture des relations entre les personnes. Dans ce contexte, il devient difficile pour les chefs traditionnels de maintenir leur influence lorsqu'eux-mêmes et leurs populations font également partie des personnes déplacées, comme cela a souvent été souligné au Groupe. Cela a conduit, dans les camps de personnes déplacées internes, à l'émergence de nouveaux leaders, beaucoup plus politisés, dont le vocabulaire, les objectifs et les activités visent à influencer l'agenda du monde extérieur sur le Darfour. Prendre des dispositions nécessaires pour le paiement de la *diya* en cas de décès ou de blessure est un élément important du travail des chefs traditionnels. Mais à cause de la guerre, la *diya* est devenue un fardeau financier que peu de gens peuvent supporter. En outre, le Groupe a été informé que l'accès facile à des armes modernes et l'ampleur colossale de la guerre au Darfour, ce qui est nouveau pour son peuple, avait compliqué le paiement de la *diya*.

272. Au Darfour, l'autorité et l'influence des administrations locales ont été amoindries par leur manque de préparation à la nature, à l'ampleur et à la durée de la guerre. Cette situation a été aggravée par la création par le Gouvernement de nouvelles administrations

locales sans privilèges ni pouvoir, largement considérées comme des instruments inefficaces de Khartoum. Ces nouvelles administrations ont également été impliquées dans la mobilisation de combattants pour le Gouvernement. Toutefois, le fait que ce déficit de crédibilité soit ouvertement reconnu est une occasion pour le peuple du Darfour d'affronter et de surmonter ce problème.

Un sentiment d'appartenance

273. Comme ce Rapport l'a souligné à plusieurs reprises, les habitants du Darfour s'unissent pour faire savoir qu'ils ont toujours été et continuent d'être sous-représentés dans la plupart des institutions politiques nationales, ainsi que dans la fonction publique et dans les établissements d'enseignement supérieur, et que leur région a été négligée sur le plan économique. Pour que le Darfour s'affirme comme une région stable et intégrée du Soudan, en paix avec elle-même et reliée au reste du pays, le Gouvernement et tous les autres acteurs politiques doivent forger un sens de la nation qui transcende les autres formes d'identité fondées sur le lieu d'origine, la région, la tribu ou le clan, indépendamment de l'histoire ou du statut social d'une personne ou d'un groupe. Mais cela n'est possible que si les habitants du Darfour se sentent confiants quant à l'existence d'une alternative : un Soudan représentatif et inclusif auquel ils appartiennent en tant que citoyens, avec un accès équitable au processus politique, dans lequel ils jouent un rôle, aux opportunités économiques et aux services publics, si limités soient-ils.

274. Le soutien matériel et l'incitation morale des activités et structures de réconciliation, qu'ils proviennent du Gouvernement, de la MINUAD, des organisations civiques ou des acteurs internationaux, doivent être fournis de manière appropriée et au bon moment, pour renforcer véritablement ces efforts au profit du Darfour dans son ensemble. Il est particulièrement important que le Gouvernement ne se transforme pas en un instrument qui s'accapare des initiatives communautaires ou qui exerce sa domination sur la population.

EN GUISE DE CONCLUSION
L'IMPORTANCE DU SOUDAN POUR L'AFRIQUE

275. Le Soudan occupe une place centrale sur le continent africain. Le peuple soudanais constitue un microcosme des peuples de l'Afrique avec leurs identités diverses et multiples. C'est un lieu de rencontre pour les Africains de tout le continent, qui ont convergé vers le Soudan en provenance du nord, du sud, de l'est et de l'ouest au cours des siècles passés. Le Soudan est un pont entre l'Afrique du Nord et l'Afrique Sub-saharienne.

276. Le Soudan est entouré de neuf pays voisins et, ces dernières années, ses problèmes ont amené l'instabilité dans ces pays. La guerre du Darfour a contribué aux conflits au Tchad et en République centrafricaine, elle a impliqué d'autres pays voisins comme l'Egypte, l'Erythrée et la Libye dans la recherche d'un règlement. Dans l'ensemble des pays du Sahel, la façon dont la guerre du Darfour a été décrite comme un conflit opposant « Arabes » et « Africains », nomades et agriculteurs, influe sur les relations locales et communautaires et en fin de compte sur les politiques nationales.

277. Alors que la nation soudanaise fait face à des décisions historiques relatives à sa transformation démocratique et à son avenir, qu'elle reste un seul pays uni ou se divise en deux, d'immenses intérêts africains sont également en jeu. Preuve, s'il en est, de la préoccupation profonde de l'Afrique au sujet de l'avenir du Soudan, le CPA a été arbitré par une communauté économique régionale africaine, à savoir l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD). L'Afrique reste profondément intéressée par le succès du CPA. Si le Soudan parvenait à surmonter l'héritage de son passé, ce serait un brillant exemple pour le reste du continent et un catalyseur pour l'accélération du processus de l'enracinement de la démocratie et du développement. Dans le cas contraire, toute nouvelle crise nationale au Soudan serait un désastre tant pour les voisins immédiats que pour l'Afrique dans son ensemble.

278. Le règlement du conflit au Darfour a été au sommet des priorités de l'Union africaine, lors de la mise sur pied du Conseil de paix et de sécurité (CPS) en 2004. La crise du Soudan au Darfour était l'un des premiers points dont le CPS devait débattre, dans le cadre général de la politique de l'Afrique visant à trouver ses propres solutions à ses propres problèmes, en référence spécifique à l'article 4 de l'Acte constitutif de l'UA qui stipule que l'Afrique doit se préoccuper des situations de conflit, des graves violations des droits de l'homme et des crises humanitaires à l'intérieur des Etats Membres. L'UA n'a pas hésité à se pencher sur la question du Darfour et elle l'a fait avant que le Conseil de sécurité de l'ONU ne soit saisi de la question. Des troupes africaines servent au Darfour et y meurent aussi.

279. L'Afrique n'a pas d'autre choix que d'assumer un rôle de leadership à l'égard du Soudan. Dans son engagement avec le Soudan, l'Afrique a l'obligation et aussi le potentiel d'être totalement franche, dynamique et utile. Les dirigeants africains doivent s'engager à aider le peuple du Darfour à faire entendre sa voix, contribuant ainsi à l'identification de ses propres solutions et à la prise en main de sa destinée. Bien que le Groupe ait entendu des craintes quant à l'avenir, il a aussi constaté un sentiment profond au Soudan, que cela représentait une chance en vue d'un changement et aussi un moment crucial pour le Darfour, pour le Soudan et pour l'Afrique.

PARTIE II

RECOMMANDATIONS
POUR LE REGLEMENT DE LA CRISE AU DARFOUR

I. INTRODUCTION

280. Parce qu'il est désireux de résoudre le conflit du Darfour, le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine (UA) a décidé de créer le Groupe de haut niveau sur le Darfour pour examiner la situation dans cette région et soumettre des recommandations sur les meilleurs voies et moyens d'accélérer la recherche de la paix, de la réconciliation et de la justice au Darfour. Le Groupe a commencé ses travaux en mars 2009. Sur une période de six mois, soit deux de plus par rapport à la durée initiale du mandat qui lui a été donné, il a entrepris quatre missions au Soudan, où il a passé quarante jours et mené de larges consultations, rencontrant un impressionnant éventail de parties prenantes soudanaises tant au Darfour qu'à Khartoum et à Juba. Le Groupe s'est également rendu dans les pays de la région, où il a rencontré les dirigeants des Etats voisins, ainsi que des représentants des Mouvements armés et de la communauté internationale. Le Groupe était chargé :

> "*d'examiner la situation de façon approfondie et de soumettre au Conseil des recommandations sur les voies et moyens d'aborder au mieux les questions liées, d'une part, à l'obligation de rendre compte et à la lutte contre l'impunité et, de l'autre, à la réconciliation et à l'apaisement, y compris à travers la création de Commissions vérité et/ou réconciliation, avec le concours actif de l'UA et de ses institutions compétentes et, si nécessaire, avec l'appui d'autres membres de la communauté internationale.*''

281. Comme discuté plus haut, le Groupe estime que les causes profondes de la crise du Darfour résident dans la négligence des périphéries du Soudan par Khartoum, qui représente le centre du pouvoir et des richesses, un héritage antérieur à l'indépendance et qui perdure à ce jour. Caractérisé par la répartition inéquitable des richesses et du pouvoir, ce déséquilibre a attisé les tensions et les conflits au Soudan et a donné lieu à la situation sur laquelle le Groupe a été chargé de réfléchir. Le Groupe estime que si des solutions doivent être trouvées aux différentes catégories de conflits, qui se chevauchent, il importe, d'abord et avant tout, de régler le problème fondamental que connaît le Soudan si l'on veut parvenir à une paix durable au Darfour. Le Groupe définit le conflit comme «La crise du Soudan telle qu'elle se manifeste au Darfour".

282. La présente partie du rapport contient des recommandations à l'intention de l'autorité mandante, l'Union africaine. Elle suggère l'ensemble des interventions requises pour permettre à la population du Soudan, avec l'appui constructif des autres parties

prenantes, de traiter des causes et des effets des événements complexes qui se sont déroulés au Darfour.

283. Les recommandations portent, entre autres, sur le processus devant permettre de parvenir à un Accord politique global (GPA) ; les questions importantes de justice et de réconciliation ; la promotion du dialogue entre les Darfouriens ; la mobilisation des voisins du Soudan ; les élections générales au Soudan ; le référendum au Sud-Soudan ; les mesures pour la mise en œuvre des différents Accords envisagés; l'appui au processus de médiation UA-Nations unies ; et le rôle de la MINUAD et de l'Union africaine dans la promotion et la consolidation de la paix au Darfour.

II. OBSERVATIONS GENERALES

284. Le Groupe a été très reconforté par le fait que toutes les parties soudanaises qu'il a consultées ont exprimé en toute franchise leur attachement à la paix et à la réconciliation. Le Groupe est, par conséquent, convaincu qu'avec l'appui nécessaire, le peuple du Soudan sera en mesure de mettre un terme au conflit au Darfour de manière inclusive, pacifique et rapide. Le Groupe a observé les nombreuses initiatives prises par les populations du Darfour à la base pour tenter de résoudre leurs différends, parvenir à la paix et à la réconciliation au niveau local, et mettre en place les composantes d'un règlement politique à un niveau plus élevé. Il a, en outre, fortement ressenti l'impatience et la frustration des Darfouriens face à la lenteur avec laquelle les dirigeants, de tous les côtés, abordent la tâche urgente consistant à parvenir à un règlement politique global et durable.

285. Bien qu'il existe des divergences sur la question de savoir ce qui, entre justice et paix, devrait être prioritaire, chaque partie prenante a tout aussi fortement exprimé son attente et sa détermination à voir la justice rendue et l'impunité éradiquée.

286. Les parties prenantes sont fermement convaincues que le conflit au Darfour est de nature politique. Elles estiment, en conséquence, qu'un accord politique est nécessaire pour résoudre le conflit, et qu'une solution militaire n'est ni possible ni souhaitable.

287. En outre, et cela revêt une grande portée pour le processus de négociations, les parties prenantes s'accordent sur un certain nombre de questions importantes, notamment:

a) la nécessité urgente de rechercher la paix à travers la négociation, plutôt que par la force/la lutte armée ;

b) l'exigence d'un processus de négociations inclusif impliquant le Gouvernement du Soudan, les Mouvements armés, les personnes déplacées et les réfugiés, les partis politiques, les organisations de la société civile, y compris les femmes, l'administration indigène, les nomades, les voisins du Soudan et le reste de la communauté internationale ;

c) la nécessité pour le Gouvernement du Soudan de reconnaître de bonne foi les souffrances que les populations du Darfour ont endurées au cours des six dernières années ;

d) l a nécessité pour les Mouvements armés, à tout le moins, de s'accorder sur une position commune de négociation, en renonçant aux agendas personnels, ainsi qu'aux affiliations partisanes, tribales et claniques, et de s'engager dans des négociations ;

e) l'importance de convenir d'un ordre du jour pour les négociations ;

f) le maintien du Darfour comme partie intégrante du Soudan ;

g) la création de conditions qui permettent au Darfour de jouir d'une part équitable dans la répartition du pouvoir et des richesses au Soudan, et l'importance que revêt la satisfaction de ses besoins en termes de développement ;

h) la possibilité de promouvoir la paix, la justice et la réconciliation à travers des processus traditionnels au niveau local, pourvu que de tels processus ne soient pas manipulés à des fins étroitement politiques, soient laissé aux Darfouriens et implique des dirigeants de l'administration indigène qui soient neutres et non partisans ;

i) l'impératif de répondre immédiatement, et sans attendre la conclusion de l'Accord de paix global, aux différentes exigences de paix, de justice et de réconciliation à tous les niveaux, tant au Darfour qu'entre le Darfour et le Gouvernement central ; et

j) la nécessité de promouvoir l'Accord de paix global parmi les Darfouriens en général.

288. Le Groupe a mené ses travaux dans un contexte marqué par l'existence de nombreux Accords visant à trouver une solution politique au Soudan. A ce jour, il y a eu différents Accords se rapportant directement au Darfour ou ayant une certaine incidence sur la solution possible du conflit au Darfour. Il s'agit notamment de l'Accord de cessez-le-feu humanitaire d'avril 2004 (N'djamena), de la Déclaration de principes pour le règlement du conflit au Darfour de juillet 2005 (Abuja), de l'Accord de paix sur le Darfour (DPA) de mai 2006 (Abuja), de l'Accord de paix pour l'Est du Soudan d'octobre 2006 (Asmara), et de l'Accord de paix global de janvier 2005 (Naivasha et Nairobi) qui constitue un cadre d'ensemble pour la quête de la paix.

289. Dans ce contexte, le Groupe de haut niveau estime que les acteurs politiques soudanais ont, au fil des ans, élaboré un cadre permettant de réaliser les objectifs de paix, de réconciliation, de justice et de responsabilité au Darfour. Si des critiques devraient être formulées à l'encontre de ces différentes tentatives, elles porteraient plutôt sur le fait que leur mise en œuvre a été inadéquate.

290. La grave situation que le Darfour connaît actuellement est une manifestation de défis politiques plus importants auxquels fait face l'ensemble du Soudan. En effet, bon nombre des interlocuteurs soudanais du Groupe ont parlé de «crise du Soudan au Darfour", plaidant contre la formule la «crise du Darfour au Soudan". Pour cette raison, le Groupe est d'avis que toute tentative visant à promouvoir une solution durable au Darfour et dans l'ensemble du Soudan doit être sensible à cette réalité. En outre, un processus de paix inclusif et participatif pour le Darfour contribuera, à son tour, au processus de transformation démocratique au Soudan.

291. Le conflit du Darfour a des dimensions régionales et internationales qui méritent une attention particulière. Celles-ci impliquent certains des voisins immédiats du Soudan, en particulier le Tchad, et d'autres, plus éloignés. Toutes les parties devraient accorder une égale attention à ces dimensions du conflit, en particulier en favorisant la mise en œuvre des Accords que le Soudan a signés avec ses voisins et en continuant à œuvrer à la normalisation des relations du Soudan avec l'ensemble des autres pays concernés. Il importe que la communauté internationale, au sens le plus large, réexamine sa compréhension des causes, de la nature et des conséquences du conflit au Darfour et au Soudan, et identifie correctement des solutions appropriées pour répondre au besoin urgent du pays en termes de paix, de réconciliation et de développement.

292. L'Afrique a un intérêt majeur à voir la paix restaurée au Darfour. Bien que les pays voisins du Soudan soient particulièrement vulnérables à l'instabilité dans le plus grand pays d'Afrique, le continent tout entier est affecté par les difficultés que connaît le Soudan. Par conséquent, l'Afrique ne peut se tenir à l'écart du Darfour, et l'Union africaine doit ainsi continuer à jouer un rôle actif dans la recherche de solutions pour et avec le Soudan. Dans le même temps, le processus visant à une meilleure compréhension de la situation au Darfour et au Soudan doit reposer sur le postulat que le peuple soudanais est le principal acteur dans la détermination de l'avenir de son pays, les autres parties prenantes devant jouer un rôle d'appui aux initiatives soudanaises.

III. ABORDER LA PAIX, LA JUSTICE ET LA RECONCILIATION

293. Il est évident que les objectifs de paix, de justice et de réconciliation au Darfour sont étroitement liés, interdépendants et tout aussi souhaitables les uns que les autres. Il est tout aussi évident que le souhait le plus urgent de la population du Darfour est de vivre dans la paix et la sécurité. Il s'agit là d'une exigence unanime au Soudan, particulièrement mise en relief par les personnes déplacées.

294. Néanmoins, toutes les parties prenantes soudanaises ont également mis l'accent sur la nécessité d'une action concertée pour que justice soit faite, ce qui, selon elles, faciliterait la quête de la paix. Compte tenu de la nature du conflit au Darfour, et notamment de l'extrême violence et des violations généralisées des droits de l'homme dont les populations du Darfour ont souffert, leur approche est appropriée et louable.

295. Il en découle que, parallèlement aux négociations de paix, des mesures doivent être prises pour enquêter sur les graves crimes qui ont été commis au Darfour et prévenir que de nouveaux crimes ne soient perpétrés. De telles mesures pourraient donner la priorité à la préservation des preuves pour des poursuites ultérieures, et devraient prévoir des dispositions adéquates pour protéger les témoins et encourager les victimes de crimes sexuels, en particulier, à se manifester.

296. Par conséquent, il est essentiel que la question de la justice nationale et internationale, ainsi que celle de la réconciliation, soient inscrites à l'ordre du jour des négociations sur l'Accord politique global. Ces négociations devraient examiner attentivement les modalités selon lesquelles le peuple soudanais devrait traiter le passé et garantir une justice durable pour l'avenir et, ce faisant, tenir compte des principes et des recommandations spécifiques sur la justice et la réconciliation énoncées dans ces recommandations.

A. FEUILLE DE ROUTE POUR UN ACCORD POLITIQUE GLOBAL

297. Le Groupe propose une feuille de route visant, parallèlement au commencement des négociations, à assurer immédiatement la sécurité pour la population, et, de façon tout aussi importante, à créer un environnement propice qui permette aux populations du Darfour de participer pleinement à la détermination de l'ordre du jour et des résultats du dialogue sur son avenir. Par conséquent, la feuille de route devrait comprendre les étapes suivantes:

a) le Gouvernement du Soudan et les Mouvements armés devraient négocier et convenir d'un Accord de suspension des hostilités/trêve qui sera appuyé par des mesures unilatérales prises de bonne foi et visant à réduire la violence au Darfour au moment où le processus de négociations est engagé ;

b) l'adoption d'un Accord-cadre impliquant le Gouvernement du Soudan, les Mouvements armés, les partis politiques, les organisations de la société civile, les personnes déplacées et les réfugiés, l'administration indigène et les nomades du Darfour (collectivement, "les Parties soudanaises");

c) la négociation d'un cessez-le-feu permanent, y compris un Accord sur des arrangements sécuritaires globaux, entre le Gouvernement du Soudan et les Mouvements armés, qui tienne compte de toutes les sources de violence et d'insécurité au Darfour ;

d) la négociation d'un Accord politique global par le Gouvernement du Soudan, les Mouvements armés, les partis politiques, les organisations de la société civile, les personnes déplacées et les réfugiés, l'administration indigène et les nomades du Darfour;

e) les négociations sur le point (a) ne devraient pas retarder les étapes ultérieures, en particulier l'adoption d'un Accord-cadre. En outre, les négociations sur les points (c) et (d) pourraient avoir lieu simultanément;

f) le Médiateur en chef conjoint devrait, en prévision des négociations globales, accorder la priorité aux consultations avec les parties prenantes, et devrait, à cet égard, tenir compte des conclusions du Groupe. Ces consultations doivent inclure l'examen et le règlement de la question, importante entre toutes, de savoir comment les différentes forces politiques participeraient et seraient représentées aux négociations.

Accord de suspension des hostilités

298. Le Gouvernement du Soudan, les Mouvements armés et d'autres groupes armés et milices, à titre individuel ou collectif, devraient convenir et négocier une suspension des hostilités pour créer un environnement propice au dialogue, aux fins de conclure un Accord-cadre et un Accord politique global. L'objectif principal de l'Accord de suspension des hostilités sera la cessation immédiate de toute action armée et activités connexes.

299. Comme énoncé dans les Accords antérieurs, les Parties devraient faire tout ce qui est en leur pouvoir pour s'assurer:

a) que la violence est réduite ;

b) que les civils sont protégés et ne sont pas soumis à la violence, à l'intimidation, à des menaces ou au déplacement forcé, étant entendu qu'une priorité absolue devra être accordée à la protection des femmes et des enfants ;

c) que l'aide humanitaire est fournie en toute sécurité aux personnes déplacées et autres civils qui en ont besoin;

d) qu'un environnement permettant aux personnes déplacées et aux réfugiés de retourner volontairement et en toute sécurité à leurs foyers d'origine est créé ;

e) que les parties coopèrent avec la MINUAD et ses instances de contrôle en ce qui concerne le suivi de la suspension des hostilités ;

f) que les Parties qui conviennent d'une cessation des hostilités:

   i. conservent leurs armes et unités armées ;

   ii. continuent à conserver les positions qu'elles occupaient au début des négociations ;

iii. n'entreprennent aucune action visant à changer la réalité militaire sur le terrain, comme le réarmement, le recrutement ou le repositionnement d'unités militaires ;

iv. s'abstiennent de toute propagande hostile, et

v. se soumettent inconditionnellement au contrôle de la MINUAD.

300. De façon simultanée au processus de négociation d'une suspension des hostilités avec les groupes armés, le Gouvernement du Soudan devrait prendre des mesures unilatérales pour réduire la violence au Darfour. Ces mesures porteront notamment sur la consolidation du commandement et du contrôle des organes de sécurité opérationnels au Darfour ; le renforcement des effectifs de la police soudanaise ; la création rapide de services de police de proximité pour les personnes déplacées et celles qui retournent dans leurs villages ; et la coopération avec la MINUAD dans ses activités de surveillance.

301. En outre, la MINUAD devrait étendre l'assistance logistique non militaire aux Mouvements armés importants, dispenser une formation à leurs commandants et renforcer leurs capacités en relation avec le cessez-le-feu et d'autres opérations connexes. Cette assistance et formation seront apportées à tous les groupes qui acceptent de cesser les hostilités.

302. Une fois que le Médiateur en chef conjoint aura envoyé des invitations à toutes les parties prenantes concernées pour participer au processus de négociations susmentionné, l'Union africaine prendra attache avec le Conseil de sécurité des Nations unies afin de déclarer comme étant des organisations terroristes les groupes armés du Darfour qui refuseraient de participer aux négociations.

Accord cadre

303. Les parties soudanaises devraient adopter un Accord-cadre qui engagera les parties à un processus de négociations visant à mettre fin au conflit au Darfour. A moins qu'elle ne soit modifiée par les Parties, la «Déclaration de principes pour le règlement du conflit soudanais au Darfour", telle qu'adoptée par les Parties à Abuja, au Nigeria, le 5 juillet 2005, servira d'Accord-cadre. Des amendements éventuels serviraient à préciser l'ordre du jour des négociations visant à aboutir à un Accord politique global et à déterminer les modalités de conduite des négociations. Aussi l'Accord politique global serait-il négocié sur la base de l'Accord-cadre.

304. Les Parties qui négocieraient et adopteraient l'Accord-cadre sont les suivantes:

(a) le Gouvernement du Soudan ;

(b) les Mouvements armés ;

(c) les partis politiques ;

(d) les personnes déplacées et les réfugiés ;

(e) les chefs traditionnels/l'administration indigène ;

(f) les organisations de la société civile ;

(g) les nomades du Darfour.

305. Le Médiateur devrait mettre en place un Groupe de référence composé de l'UA, de l'IGAD, de la Ligue des Etats arabes et des Nations unies, qui observera le processus de négociation devant déboucher sur l'adoption de l'Accord politique global.

306. Toutes les délégations des Parties devraient avoir une représentation assez large constituée d'au moins de 30% de femmes, étant donné le fardeau disproportionné que ces dernières ont supporté du fait du conflit.

307. Le Médiateur UA-Nations unies, en concertation avec les Parties visées au paragraphe (25) ci-dessus, déterminera le lieu et la durée des négociations.

Cessez-le feu définitif et Arrangements sécuritaires

308. Immédiatement après l'adoption de l'Accord-cadre, les Parties ci-dessus entreront en négociations pour conclure un cessez-le-feu définitif, y compris des Arrangements sécuritaires globaux. L'objectif principal du cessez-le feu et des Arrangements sécuritaires globaux sera de mettre définitivement fin aux hostilités entre tous les belligérants armés, y compris les forces du Gouvernement soudanais et celles des Mouvements armés, mais également les milices tribales et les éléments étrangers armés, en veillant à ce que seules les forces constitutionnelles de l'Etat du Soudan, tel que prévu par la loi, aient le droit de porter des armes.

309. Le cessez-le feu définitif entrerait en vigueur une fois qu'il aura été incorporé dans l'Accord politique global et supplanterait l'Accord de suspension des hostilités/ trêve qui devrait rester en vigueur pendant toute la période des négociations.

Consultation des Darfouriens au cours des négociations

310. Les populations du Darfour continuent de garder à l'esprit les conséquences de leur exclusion des négociations sur l'Accord de paix sur le Darfour signé à Abuja, et sont déterminées à empêcher la répétition de cette expérience. Compte tenu de cette réalité, il sera nécessaire de permettre aux populations du Darfour de faire part aux Parties aux négociations de leurs vues sur les points à l'ordre du jour à discuter lors des pourparlers. Il s'agit, ce faisant, de permettre à l'ensemble des Darfouriens de s'approprier les résultats de négociations portant sur leur avenir.

311. Pour cette raison, et parallèlement aux foras dans lesquels se négocieront l'Accord-cadre et l'Accord politique global, il importe d'établir une Convention consultative sur le Darfour (DCC) à travers laquelle les vues des Darfouriens peuvent être recueillies. La DCC se réunirait pour recevoir les rapports des foras de négociation formels et les alimenterait en retour en termes d'idées.

312. La mise en place la DCC et son fonctionnement efficace devraient être facilités par le DDDC, notamment à travers la mise à disposition des ressources et de l'expertise requises, en concertation avec les composantes concernées de la MINUAD et le Médiateur en chef conjoint.

313. Nonobstant l'importance de la DCC, il importe que le Gouvernement du Soudan, les Mouvements armés et tous les acteurs politiques déploient des efforts supplémentaires pour promouvoir un sentiment d'appartenance nationale, tant il est vrai qu'il s'agit là d'une des conditions fondamentales et nécessaires au règlement du conflit au Darfour.

314. Le Groupe considère que la participation des populations du Darfour aux pourparlers de paix s'impose d'elle-même; cette participation permettra de garantir que les priorités et aspirations des populations du Darfour et, autant que faire se peut, celles des forces politiques soudanaises, en général, soient prises en considération lors des négociations. Alors que les questions militaires concernent essentiellement les belligérants, les parties non-belligérantes ont une contribution à apporter sur toutes les autres questions.

315. Il reviendra au Médiateur, en concertation avec les représentants des Parties, d'élaborer les modalités précises de sélection et de participation des représentants des parties non belligérantes. Le DDDC, qui a acquis une expérience indéniable dans l'organisation de réunions avec des représentants de la société civile et d'autres parties prenantes au Darfour, peut, en collaboration avec la MINUAD, jouer un rôle clé dans ce processus, en appui au processus de négociation.

Accord politique global

316. Les Parties soudanaises devraient entamer des négociations pour conclure un Accord politique global qui couvrirait tous les points à l'ordre du jour identifiés dans l'Accord-cadre et intégrerait le cessez-le-feu définitif et les Arrangements sécuritaires globaux (nombre de propositions concernant le travail du Médiateur en chef conjoint sont formulées ci dessous).

B. RESOUDRE LA QUESTION DE LA JUSTICE ET DE L'IMPUNITE

317. La population du Darfour comprend la «justice» de façon large, celle-ci englobant les processus visant à réaliser l'égalité, à obtenir des indemnisations et la restitution des biens perdus, la promotion de l'état de droit, ainsi que la justice pénale. Par conséquent, les Darfouriens escomptent une série d'interventions qui traitent de tous ces aspects de la justice et ne privilégient pas une mesure aux dépens d'une autre.

Feuille de route pour la justice et la réconciliation

318. Rendre justice, promouvoir la réconciliation et encourager le redressement et l'apaisement des souffrances que les Darfouriens ont endurées exige une approche globale, intégrée, et novatrice, qui soit ancrée dans le système juridique de la République du Soudan et qui puise dans la diversité du patrimoine juridique du pays, ses valeurs constitutionnelles et engagements internationaux. La réalisation de cet objectif nécessitera également le renforcement du système existant à travers la mise en place de nouveaux mécanismes, notamment une Chambre pénale spéciale consistant en une Cour hybride s'appuyant sur l'expertise de juges qualifiés et compétents venant hors du Soudan.

319. Comme souligné plus haut, il n'est ni possible ni souhaitable de dresser une barrière entre l'objectif de justice, d'une part, et celui de réconciliation, de l'autre. En liant justice et réconciliation, le Groupe formule des propositions visant à renforcer les perspectives de réconciliation, en complément aux initiatives portant sur la justice et non comme un substitut à des mesures juridiques effectives capables de répondre aux besoins juridiques urgents et complexes au Darfour. La réconciliation en elle-même n'est pas possible sans la volonté politique de créer un environnement propice à la paix, à la sécurité et au redressement économique, mettant, une fois encore, en évidence l'interdépendance étroite qui existe entre la paix, la justice, le développement et la réconciliation.

Un Mécanisme intégré de justice et de réconciliation

320. Le Groupe estime qu'un Mécanisme intégré de justice et de réconciliation pour le Darfour (JRRD) est urgemment requise pour résoudre le conflit au Darfour. Cet Mécanisme doit englober un large éventail d'interventions qui reflètent les divers besoins de justice et de réconciliation, ainsi que la nécessité de mettre en place des institutions et d'adopter des processus qui soient effectifs et complémentaires. Ces mesures comprendraient:

a) des processus nationaux de justice pénale, qui soient intégrés, indépendants et globaux et qui prévoient tout à la fois des enquêtes et la réactivation de tous les aspects du Tribunal pénal spécial sur les évènements au Darfour (SSCED), en tant que principal forum de justice pénale pour les crimes liés au conflit du Darfour ;

b) une Cour pénale hybride, qui exercera une compétence de première instance et en appel sur les individus qui semblent assumer une responsabilité particulière pour les crimes les plus graves commis au cours du conflit au Darfour, et qui sera constituée de juges soudanais et d'autres nationalités ;

c) des mécanismes vérité et réconciliation ;

d) des composantes portant sur l'indemnisation et d'autres formes de réparation pour les pertes subies au cours du conflit, de façon à permettre aux victimes de prendre un nouveau départ ;

e) des mesures pour assurer la sécurité et la dignité des témoins et des participants aux processus de la JRRD, en particulier les victimes de viols et de violences sexuelles;

f) une coordination efficace entre les différents mécanismes et institutions prévus par la JRRD, notamment aux fins d'éviter les conflits de compétence ;

g) d'autres mesures pour renforcer le secteur de la justice au Darfour pour faire face aux violations post-conflit ;

h) la promotion et la diffusion des informations concernant tous les aspects de la JRRD grâce à des programmes de sensibilisation, en particulier au Darfour;

i) un mécanisme national efficace pour la surveillance globale de la mise en œuvre de la JRRD, en veillant à l'intégration du système à l'échelle nationale et au sein des Etats du Darfour.

Processus de justice pénale

321. La justice pénale sera un pilier important, bien qu'insuffisant, du cadre pour la justice et la réconciliation au Darfour. Présentement, la réponse en terme de justice pénale au Darfour est inefficace et déroutante, et n'a pu gagner la confiance des Darfouriens. Par conséquent, il sera nécessaire d'introduire des réformes dans le système légal soudanais pour garantir effectivement le respect du principe de responsabilité pour les différents types de crimes. A côté du système formel des Cours nationales et hybrides, il convient également de faire appel aux mécanismes de justice traditionnels pour juger des crimes bien définis et leurs auteurs au niveau communautaire.

Une Cour hybride

322. Afin de faciliter la création d'une Cour hybride, le Gouvernement soudanais devrait prendre des mesures immédiates pour introduire la législation permettant aux ressortissants non soudanais légalement qualifiés de servir dans la magistrature du Soudan (voir la section 23 de la Loi nationale sur la magistrature de 1986). A cet égard, le Groupe note que la Constitution du Soudan n'interdit pas expressément aux ressortissants non soudanais de servir dans la magistrature du Soudan, et ne nécessite pas, en conséquence, d'être modifiée.

323. La Cour hybride proposée consisterait en une Chambre pénale hybride qui serait composée d'individus hautement qualifiés et compétents de nationalité tant soudanaise qu'autre. La formule de nomination des ressortissants non soudanais et de constitution des listes des jurés de la Cour hybride, ainsi que les modalités de soutien en termes de poursuites et d'enquêtes, seraient proposées par l'UA.

324. La Cour hybride serait appuyée par des services de poursuites, d'enquête et de greffe qui lui seront spécifiquement dédiés. Les individus soudanais qualifiés travailleraient avec

un personnel, comparable en ancienneté et en responsabilité, qui sera nommé par l'UA pour servir dans des fonctions essentielles de la Cour. Comme indiqué ci-dessous, en procédant à de telles nominations, l'UA mènerait de larges consultations afin d'obtenir des recommandations sur les individus à désigner. La Cour hybride devrait opérer dans le cadre du système national de justice pénale du Soudan et de la JRRD en particulier ; ses fonctions seraient complémentaires et liées au système de tribunaux spéciaux mentionnés dans le présent rapport.

325. Pour soutenir le travail des Cours spéciales dans les trois Etats du Darfour, le Gouvernement du Soudan devrait créer un organisme chargé de superviser et de coordonner des enquêtes exhaustives relatives à l'ensemble du conflit au Darfour. Cette fonction sera nécessaire pour éviter la duplication des investigations et fournir une structure au sein de laquelle des décisions peuvent être prises au sujet des procès ou des poursuites dont un individu pourrait faire l'objet et pour garantir l'harmonisation des pratiques de travail.

326. Les enquêtes devraient refléter la typologie complète des crimes et abus commis tout au long du conflit au Darfour et devraient accorder l'attention nécessaire aux crimes sexuels.

327. L'UA devrait détacher auprès de l'organe chargé des enquêtes des individus qualifiés pour travailler aux côtés des Soudanais, et fournir les compétences nécessaires pour instruire et poursuivre les crimes internationaux, en particulier les crimes sexuels.

328. L'Union africaine devrait, en concertation avec le Gouvernement du Soudan, détacher des juristes ou des juges pour siéger dans les Cours spéciales, soit en tant qu'observateurs ou comme juges, selon le cas. L'UA initierait et superviserait la conduite d'un tel processus.

329. Les fonctions spécifiques des observateurs et du personnel à détacher pour appuyer les Cours spéciales devraient être déterminées à travers des consultations entre l'UA et le Gouvernement du Soudan. Il serait demandé aux observateurs et aux personnels concernés de soumettre des rapports réguliers à l'UA et au Gouvernement du Soudan.

Rôle de l'UA dans la nomination des juges et du personnel juridique

330. Il appartiendrait à l'UA de lancer et de mettre en place le mécanisme de consultation avec le Gouvernement du Soudan sur la formule et le processus de constitution des listes mixtes et la nomination de juristes pour la Cour hybride, ainsi que sur le déploiement d'observateurs ou le détachement de personnels pour le Tribunal pénal spécial sur les évènements au Darfour.

331. Les critères de l'UA pour l'identification d'individus aux fins de nomination devraient prendre en compte les éléments ci-après: une compétence professionnelle reconnue dans le droit pénal et la procédure pénale et une expérience dans la fonction (judiciaire, poursuites, enquête ou administration) pour laquelle la nomination est faite, l'aptitude à s'adapter au système juridique du Soudan, et un juste équilibre entre les sexes. La nomination des candidats ne devrait pas être limitée aux ressortissants africains

332. Dans la sélection des candidats pour les postes de juges, d'observateurs ou de cadres supérieurs, l'UA devrait solliciter l'avis de juges, de juristes ou d'organisations internationales reconnus et rendre public le processus de consultation mis en place à cette fin.

333. L'UA devrait, en concertation avec le Gouvernement du Soudan, mettre en place un mécanisme approprié pour la supervision du processus de déploiement de personnel non-soudanais et, plus généralement, pour la soumission de rapports sur le fonctionnement des arrangements hybrides.

Utilisation de l'expertise juridique soudanaise

334. Pour répondre aux besoins actuels, le Gouvernement du Soudan devrait mobiliser toutes les ressources humaines disponibles. A cet égard, le Groupe a relevé que de nombreux juges soudanais expérimentés et qualifiés avaient été mis en retraite anticipée par le Gouvernement actuel. Certains sont restés au Soudan, travaillant dans des cabinets juridiques privés ou exerçant d'autres activités, cependant que d'autres ont poursuivi des carrières judiciaires et juridiques hors du Soudan.

335. Le Groupe estime qu'il serait approprié, et cela servirait également la cause de la réconciliation, que certains de ces professionnels soient réintégrés dans des fonctions judiciaires, ou que leur expertise soit utilisée autrement dans l'application des mesures de justice et de réconciliation qui seraient adoptées. Par conséquent, le Groupe recommande vivement au Gouvernement du Soudan que les anciens juges et autres juristes compétents qui le souhaiteraient soient invités à traiter d'affaires données au sein de la JRRD.

Mesures pour faire progresser la justice pénale

336. Aux fins de rendre justice pour les crimes qui ont été commis au Darfour, le Gouvernement devrait prendre des mesures suivantes :

a) l'adoption d'une législation adéquate, conforme à la Constitution et qui tienne compte des crimes internationaux ;

b) la suppression des immunités légales et de fait et autres obstacles juridiques à la poursuite des auteurs de crimes, tels que les délais de prescription ;

c) la mise en place d'un organe indépendant et crédible chargé des investigations;

d) des garanties de jugement impartial, y compris une représentation légale adéquate et, le cas échéant, une assistance judiciaire pour les suspects et les personnes accusées ;

e) des dispositions de procédure et de preuve renforcées pour permettre l'exécution efficace et rapide de la justice, ainsi que la participation des témoins et des victimes aux procès ;

f) des mesures spéciales, y compris législatives, pour faire face aux viols et autres crimes sexuels à tous les stades de la procédure pénale ;

g) des mesures visant à protéger les témoins et les victimes participant aux procès ;

h) la nomination d'un nombre suffisant de personnels qualifiés et expérimentés pour assumer des fonctions judiciaires et d'enquête, et la mise en place de programmes de formation et de renforcement des capacités pour le personnel judiciaire;

i) des procédures et règles de coordination entre les différentes Cours et fonctions au sein du système de justice pénale, ainsi qu'entre les institutions du système de justice pénale et les autres institutions et mécanismes prévus par la JRRD;

j) des ressources adéquates pour rendre justice de façon diligente et intelligible.

Mécanismes de justice traditionnelle

337. Outre les poursuites formelles, la JRRD exige l'identification et la reconnaissance des mécanismes traditionnels de justice les plus appropriés pour se charger des auteurs des crimes les moins graves. Des mesures et des stratégies particulières et, le cas échéant, des lois devraient être adoptées pour s'assurer que les mesures de justice traditionnelle fonctionnent avec équité et n'excluent les préoccupations d'aucun groupe souhaitant participer aux procédures judiciaires. Les communautés du Darfour devraient être consultées sur les mesures à adopter.

Principes communs de jugement

338. Les principes suivants devraient régir les Cours officielles, les tribunaux traditionnels et les actes de la Commission vérité, justice et réconciliation:

a) tous les jugements et actes du pouvoir judiciaire concernant les abus liés au conflit au Darfour, et ce conformément à la JRRD, devraient être exercés de manière indépendante et ne doivent être contrôlés ni influencés par de tierces parties ;

b) dans la conduite des poursuites, la participation effective de toutes les catégories de victimes devrait être encouragée, conformément aux principes d'équité et de respect de la loi ;

c) des mesures devraient être prises pour protéger les témoins et les victimes tout au long des poursuites et garantir leur dignité. Une attention particulière devrait être accordée aux besoins des victimes de crimes sexuels;

d) les procédures, les lois et les procès doivent promouvoir des actes de réconciliation, de réparation et d'autres formes de compensation par les personnes condamnées.

Cour pénale internationale

339. La Cour pénale internationale est une juridiction de dernier recours qui vient en complément aux systèmes judiciaires nationaux. C'est également une Cour à capacité limitée. Cela signifie que même en déployant la totalité de ses ressources, elle ne peut, dans toute situation dont elle est saisie, se charger que de quelques individus. Il en découle que lorsque de nombreux crimes ont été commis, l'écrasante majorité des cas en cause doit être traitée au niveau national. Cet état de fait n'est que le reflet des limites fonctionnelles de la CPI. Il importe que toutes les parties prenantes comprennent cette réalité, et axent leurs efforts sur le nécessaire renforcement des systèmes juridiques nationaux. En tout état de cause, le principe de subsidiarité tel qu'il résulte du Statut de Rome donne priorité aux systèmes nationaux, même lorsqu'une situation est déférée par le Conseil de sécurité. Cela signifie que la CPI est obligée de prendre en considération le fait qu'un Etat a pris ou est en train de prendre des mesures de justice efficaces pour traiter de crimes donnés. Toute mesure crédible adoptée dans un système national présente un intérêt pour le Conseil de sécurité en ce qui concerne les décisions qu'il peut être amené à prendre sur la situation au Darfour et au Soudan, en général. De façon plus globale, le rôle de la justice internationale doit être inscrit à l'ordre du jour des discussions sur l'Accord politique global.

C. RESOUDRE LA QUESTION DE LA RECONCILIATION

340. La réconciliation peut prendre diverses formes et doit être réalisée au sein des différentes communautés du Darfour, conformément à leurs valeurs et en utilisant les institutions jouissant de leur confiance. Le besoin de réconciliation en ce qui concerne le Darfour découle de l'ampleur des dommages et de l'injustice endurés par les Darfouriens au cours du conflit et, plus généralement, d'injustices historiques. La réconciliation, en tant que processus pour affronter et surmonter d'énormes pertes personnelles et communautaires, le chagrin, la douleur, l'amertume et la colère, afin de rétablir la confiance entre communautés et populations, exige plus qu'un simple mécanisme. Elle signifie également un changement d'attitude, y compris une volonté de faire face au passé et d'en tirer des enseignements.

341. La promotion de la réconciliation sera fonction de la mesure dans laquelle justice sera faite et de la disposition, individuelle et collective, à admettre la responsabilité pour les violations et les erreurs du passé, à exprimer des remords et à faire des réparations. Au niveau politique, le fait de faire preuve de bonne foi dans les négociations et dans la mise en œuvre de l'Accord politique global proposé contribuera à la réconciliation ; tout aussi importantes seront les mesures que le Gouvernement du Soudan prendrait pour remédier effectivement à la marginalisation et à la destruction au Darfour.

342. Au Darfour même, il existe des différends spécifiques et déstabilisateurs pour la région, liés à la répartition inéquitable des terres ou à l'accès aux ressources foncières pour certaines communautés. Des solutions durables doivent être trouvées pour assurer l'accès aux ressources foncières pour tous les groupes de la population du Darfour. Les problèmes liés à la terre doivent être examinés en profondeur au cours des négociations.

343. La réconciliation doit également trouver un prolongement dans les institutions de justice officielles. Ainsi, des actes individuels de réconciliation relatifs à un tort qui équivaut à un crime devraient être pris en compte ou sanctionnés par la procédure pénale. A cet égard, il importe d'établir les liens procéduraux nécessaires entre les institutions de la justice et tout mécanisme de réconciliation.

Vérité, justice et réconciliation

344. Le Groupe estime qu'une Commission vérité, justice et réconciliation constituerait une composante essentielle de la stratégie de promotion de la réconciliation en ce qui concerne le Darfour. Par conséquent, une Commission vérité, justice et réconciliation devrait être envisagée et entérinée par l'Accord politique global proposé et le peuple du Soudan, en général. La Commission vérité, justice et réconciliation devrait être créée par une loi pour permettre d'enquêter sur, et d'établir un tableau aussi complet que possible de la nature, des causes et de l'étendue des violations flagrantes des droits de l'homme perpétrées pendant la période du conflit au Darfour de 2002 à 2009.

345. La Commission vérité, justice et réconciliation devrait :

a) être indépendante et composée de personnalités de haut rang et d'une grande intégrité morale, acceptées par les Parties à l'Accord politique global, et devrait inclure des Darfouriens ainsi que des juristes et des femmes;

b) permettre à tous les Darfouriens, en particulier, et aux Soudanais, en général, de faire connaître leurs vues sur toutes les questions relatives au conflit au Darfour;

c) permettre aux victimes de relater les exactions qu'elles ont subies;

d) permettre à ceux qui auraient perpétré des crimes graves d'admettre leur implication personnelle dans ces crimes, de présenter des excuses aux victimes, d'exprimer des remords et de solliciter la grâce ou de coopérer avec la Commission;

e) avoir le pouvoir d'accorder le pardon à des individus, sur demande, et à des conditions déterminées;

f) avoir le pouvoir et la compétence d'ordonner ou d'augmenter des compensations individuelles et collectives ou autres formes de réparations pour les victimes, en tenant compte d'autres mécanismes d'indemnisation et de réparation;

g) formuler des recommandations visant à prévenir, dans le futur, un retour au conflit et la perpétration de violations flagrantes des droits de l'homme ;

h) formuler toute recommandation nécessaire pour promouvoir la réconciliation nationale en ce qui concerne le Darfour ;

i) faire rapport de ses conclusions et recommandations à la nation ; et

j) déterminer ses modalités d'organisation et adopter des méthodes de travail appropriées, afin de s'acquitter efficacement de ses fonctions.

Réalisation de la justice sociale et économique

Mesures d'aide au retour des communautés déplacées

346. La fin du conflit permettra aux populations déplacées, y compris les réfugiés, d'exercer leur droit au retour dans leurs foyers d'origine et leurs lieux de résidence. Dès leur retour, beaucoup risquent de se heurter à des difficultés. Tous les Darfouriens affectés ont droit à la restitution des biens dont ils ont été expropriés, à une indemnisation pour les pertes ou les destructions qu'ils ont subies, ainsi qu'à d'autres formes de réparation pour les préjudices subis en raison du conflit.

347. A cet égard, le Gouvernement du Soudan, avec le concours de la MINUAD, devrait prendre des mesures pour reloger les personnes qui ont illégalement occupé des villages et des terres qui ont été évacuées par les personnes déplacées et les réfugiés, de façon à ce que les propriétaires légitimes puissent reprendre possession de leurs terres. Le Gouvernement devrait envisager la création d'un organe permanent, comprenant des représentants des personnes déplacées et des rapatriés, pour enquêter sur la propriété et l'occupation des terres. D'une manière plus globale, la Commission devrait examiner la question de la désaffection des terres et celle de la réinstallation et identifier les mécanismes qui permettront le règlement satisfaisant des litiges fonciers.

348. En collaboration avec la MINUAD, le Gouvernement du Soudan devrait nouer le dialogue avec les personnes déplacées et les réfugiés pour faciliter leur retour volontaire dans leurs foyers. Cela exige la garantie d'une protection adéquate et la création des conditions nécessaires de sureté et de sécurité, ainsi que la fourniture et la réhabilitation des services et équipements locaux dans les zones de retour.

Assistance humanitaire pour la période transitoire

349. Alors même que les négociations pour mettre fin au conflit sont en cours et que les actions requises dans le cadre de la JRRD sont en train d'être mises en œuvre, le Gouvernement du Soudan, en coopération avec la MINUAD, l'UA, les Nations unies et

d'autres acteurs humanitaires, devrait prendre des mesures urgentes pour :

a) répondre aux besoins humanitaires des Darfouriens qui vivent dans les camps;

b) améliorer la sécurité à l'intérieur et à proximité de ces camps;

c) répondre aux besoins humanitaires des personnes qui vivent hors des camps de personnes déplacées, y compris les éleveurs nomades ;

d) répondre aux besoins humanitaires des communautés qui vivent dans les zones contrôlées par les Mouvements armés ;

e) créer les conditions propices au retour volontaire et sécurisé des personnes déplacées et des réfugiés dans leurs foyers d'origine ;

f) fournir des options alternatives de résidence, des moyens de subsistance et des services pour les personnes déplacées qui préfèrent rester à l'intérieur ou à proximité des centres urbains ; et

g) à l'appui de ce qui précède, faire en sorte que la Mission d'évaluation conjointe au Darfour reprenne ses activités pour faciliter la transition de l'intervention humanitaire au redressement et au développement.

Indemnisations

350. Dans les négociations, les Parties devraient adopter des principes et mécanismes pour garantir des indemnisations équitables, accessibles et adéquates (à titre individuel et collectif), des compensations et d'autres formes de réparation pour les différents types de préjudices individuels et collectifs subis par les Darfouriens au cours du conflit.

351. Le Gouvernement et la communauté internationale devraient s'engager à mettre à disposition des ressources financières adéquates pour le processus de retour et de réinstallation des personnes déplacées et des réfugiés, ainsi que pour l'octroi de réparations et d'indemnisations et la réhabilitation communautaire.

Promotion de la réconciliation à l'intérieur du Darfour

352. La nécessité de promouvoir la réconciliation doit informer tous les efforts et programmes visant à favoriser le redressement au Darfour. Il est impossible de concevoir la réconciliation sans que les gens dialoguent entre elles et que les citoyens contribuent au débat sur l'avenir de leurs communautés et de la société, en général. La responsabilité de promouvoir la réconciliation incombe à tous les Darfouriens ; sans leur implication active, les efforts de réconciliation échoueront. Tous les acteurs politiques et le Gouvernement ont le devoir de promouvoir la réconciliation au Darfour.

353. Le Dialogue et la Consultation Darfour-Darfour (DDDC) a été mis en place comme un processus soudanais visant à favoriser la paix et la réconciliation locales. Il peut et, en fait, joue déjà un rôle important dans l'encouragement des diverses mesures de réconciliation, et peut également permettre aux parties prenantes darfouriennes d'organiser leur représentation au niveau supérieur des processus de paix. Dans ses programmes futurs, le DDDC doit s'inspirer des auditions que le Groupe a menées.

354. La transition du DDDC à un processus exclusivement soudanais devrait commencer rapidement, et le DDDC devrait finalement être un mécanisme darfourien indépendant pour la gestion des conflits locaux, avec l'appui constant de la MINUAD. Dans l'intervalle, le DDDC devrait agir en tant qu'instrument devant permettre aux Darfouriens de trouver des solutions aux causes profondes du conflit et à certains problèmes fondamentaux, y compris les terres et les routes de migration pour les éleveurs nomades, les personnes déplacées internes, le redressement, la reconstruction et le développement post-conflit. Les conclusions de ces consultations devraient enrichir le processus de paix.

Gouvernance locale efficace et représentative

355. La capacité des Darfouriens à utiliser des mécanismes endogènes pour promouvoir la justice et la réconciliation et l'aptitude du Gouvernement à mettre en œuvre des politiques constructives au Darfour en ce qui concerne la réinstallation, les réparations, le développement, les indemnisations et la justice elle-même dépendront du regard que les populations porteront sur la fonction publique et l'administration indigène et du type de rapports qu'elles établiront avec ces structures. Des nombreuses plaintes que le Groupe a entendu des Darfouriens, il ressort clairement qu'ils ne considèrent pas ce qui existe actuellement au Darfour comme étant un système politiquement neutre et solide capable de répondre à leurs problèmes, besoins ou aspirations. Dans ce contexte, l'ordre du jour des négociations sur l'Accord politique global devrait inclure une reforme de l'administration indigène au Darfour, afin de créer des structures crédibles, accessibles, efficaces et responsables aux yeux des Darfouriens.

D. ORDRE DU JOUR DES NEGOCIATIONS

356. Il importe de souligner que toutes les questions essentielles ci-dessus, telles qu'elles seront adoptées par l'Union africaine, ainsi que l'importante question des mécanismes de mise en œuvre de l'Accord proposé, qui est traitée plus bas, devraient faire partie de l'ordre du jour des négociations lors des pourparlers sur l'Accord politique global.

E. IMPLICATION ET MOBILISATION DE LA SOUS-REGION

357. Il n'est pas possible de mettre fin au conflit au Darfour sans l'implication de la sous-région, et surtout sans normalisation des relations entre le Tchad et le Soudan.

358. L'UA doit œuvrer à la mise en œuvre des Accords existants relatifs sur les relations entre le Soudan et ses voisins, en particulier le Tchad. Cet objectif peut être atteint à travers la réactivation du Groupe de contact de Dakar, en ce qui concerne le Tchad et le Soudan, afin d'engager d'urgence les deux Gouvernements, ainsi que d'autres pays, et leur permettre de régler leurs différends. Par ailleurs, le Groupe appelle à une approche régionale cohérente et globale pour promouvoir durablement la paix et la stabilité dans la région. A cet égard, le Groupe demande à l'Union africaine, en collaboration étroite avec les organisations régionales compétentes, les Nations unies et d'autres acteurs concernés, de prendre les mesures nécessaires pour promouvoir et mettre en œuvre une telle approche.

F. LES DEFIS A VENIR

Les élections générales au Soudan, le référendum et le Darfour

359. Le Soudan est confronté à deux évènements majeurs, à savoir les élections générales de 2010 et le référendum de 2011 sur l'auto-détermination du Sud Soudan, qui revêtent tous les deux une importance historique pour son avenir. Les élections générales peuvent avoir des conséquences sur les arrangements de gouvernance actuels qui sous-tendent l'Accord de paix global et aboutir à de nouveaux arrangements en matière de partage de pouvoir, y compris un nouveau Gouvernement d'unité nationale. Le référendum décidera si le Soudan demeurera un pays uni ou se scindera en deux, avec le Sud-Soudan optant pour l'indépendance.

360. Le Darfour est une partie intégrante du Soudan, et les Darfouriens doivent être en mesure de participer au processus démocratique de prise de décisions nationales. Des décisions nationales prises sans la pleine participation des Darfouriens souffriront d'un déficit de légitimité démocratique. Pour permettre au peuple du Soudan d'aborder la prochaine phase importante de son histoire comme une seule nation, sans autres troubles, il importe de parvenir à un règlement de paix définitif pour le Darfour avant les élections générales de 2010 et de créer les conditions juridiques et sécuritaires nécessaires pour l'exercice libre, partout dans le pays, des activités politiques. A cet égard, le Groupe attire l'attention sur la loi de 2008 relative aux élections nationales (Loi n ° XI de 2008) qui comprend nombre de dispositions dont la mise en œuvre contribuerait, de manière décisive, à faire ce que les élections de 2010 soient libres et équitables.

361. L'UA et des Nations unies, dans leurs efforts visant à faciliter le processus de paix au Darfour, devraient par conséquent avoir l'esprit cette échéance dictée par des décisions souveraines que le peuple du Soudan a prises. Il est impératif que l'UA et les Nations unies s'acquittent diligemment et avec célérité de leurs responsabilités à l'égard du peuple

soudanais et des Africains, en aidant à mettre rapidement fin au conflit du Darfour.

G. RESPONSABILITES DE LA MEDIATION UA-NATIONS UNIES

362. Le conflit au Darfour prendra fin par un processus de négociations impliquant essentiellement le peuple du Soudan et facilité par l'UA et les Nations unies. Le peuple soudanais a, d'une façon générale, accepté ces deux postulats. De fait, la Médiation conjointe UA-Nations unies est au cœur des efforts visant à mettre définitivement fin au conflit au Darfour, avec la lourde responsabilité de déterminer l'avenir de cette région et du Soudan et les implications qui pourront en découler pour l'Afrique. En conséquence, il est d'une importance cruciale et stratégique que la Médiation conjointe UA-Nations unies soit judicieusement positionnée pour s'acquitter de sa mission.

363. A cette fin, les Mandants, l'UA et les Nations unies, devraient:

a) s'assurer que la Médiation s'acquitte de ses obligations et responsabilités conformément à son mandat, et qu'elle a une stratégie précise, réfléchie et lucide pour mener à bien sa mission;

b) travailler avec la Médiation afin de fixer une échéance au terme de laquelle le processus de négociations aura été mené à son terme. La Médiation communiquera cette décision aux parties prenantes soudanaises/Parties aux négociations;

c) déterminer les processus suivant lesquels la Médiation soumettra des rapports réguliers aux Mandants, en reflétant ce qui aura été fait conformément à la stratégie convenue de négociations ;

d) mettre en place et promouvoir les processus par le bais desquels la Médiation devrait coopérer et communiquer efficacement avec la MINUAD et ses composantes compétentes, ainsi qu'avec la MINUS et la MINURCAT, le cas échéant ;

e) veiller à ce que la Médiation dispose des ressources humaines, financières et logistiques nécessaires pour lui permettre de s'acquitter de ses obligations, en tenant compte de l'ampleur des tâches à entreprendre et du délai dans lequel elle doit les conclure ;

f) prendre toutes les mesures nécessaires pour renforcer l'envergure et la réputation de la Médiation, avec l'appui requis aux niveaux national, régional et international, et en expliquant le mandat qui lui est donné d'agir au nom de l'UA et des Nations unies. De façon corollaire, la Médiation devrait prendre des mesures pour tenir l'opinion publique soudanaise informée du processus de négociations;

g) mettre en place un mécanisme conjoint pour appuyer et suivre les travaux de la Médiation, en vue de renforcer l'efficacité du processus, tout en évitant de tomber dans la micro-gestion.

H. PROMOUVOIR UN CONSENSUS NATIONAL

364. Le processus de paix devrait être mené de manière aussi transparente que possible, afin de mobiliser l'appui des populations et de rendre la violence, comme moyen d'atteindre des objectifs politiques, moins attrayante. Dans le même temps, tout comme les Darfouriens ont besoin d'être mobilisés en vue de participer au processus de dialogue, de manière plus globale, les Parties aux négociations devraient prendre des dispositions pour promouvoir le processus devant conduire à l'Accord politique global dans l'ensemble du Soudan, et inclure les détails de ces dispositions dans l'Accord-cadre, ainsi que dans l'Accord politique global. De cette manière, le peuple du Soudan, qui a supporté le fardeau et le coût de la guerre, serait à même de tenir ses dirigeants responsables de la quête et du respect de la paix.

I. MECANISMES DE SUIVI

Commission de suivi et de mise en œuvre au Darfour

365. La qualité d'un Accord dépend de sa mise en œuvre, et le peuple soudanais a très souvent été déçu par la mise en œuvre incomplète et tardive d'Accords de paix. Veiller à ce qu'un Accord soit respecté revêt une importante tout aussi grande que sa conclusion.

366. Le Groupe de haut niveau de l'UA sur le Darfour propose, par conséquent, la création d'une Commission de suivi et de mise en œuvre pour superviser l'application de l'Accord politique global. La composition exacte, la direction, la structure opérationnelle et les fonctions de cette Commission devraient être négociées et convenues dans le cadre de l'Accord politique global, en tenant compte de l'ampleur et de la complexité des responsabilités qui découlent de cet Accord et des principes d'inclusivité, de participation, de représentation des femmes et d'implication internationale.

Le rôle de l'Union africaine

367. En reconnaissant que le règlement de la crise soudanaise au Darfour est avant tout l'affaire du peuple soudanais lui-même, l'Union africaine, en raison des responsabilités qu'elle a déjà assumées en ce qui concerne le Darfour, ainsi que dans le cadre de l'Accord de paix global, et en raison de ses obligations dans la défense des peuples d'Afrique, doit continuer d'exercer un rôle primordial. Ces responsabilités doivent être assumées sans délai.

368. Les fonctions de leadership actuelles de l'UA en ce qui concerne le Soudan comprennent:

a) l'exercice de la responsabilité pour le fonctionnement de la MINUAD, conjointement

avec les Nations unies;

b) l'appui au Médiateur en chef conjoint et les orientations à lui donner, en partenariat avec les Nations unies ; et

c) la supervision de la mise en œuvre de l'Accord de paix global, notamment l'exercice de l'auto-détermination au Sud Soudan, de sorte que l'avenir du peuple soudanais soit assuré d'une manière qui consacre les droits de l'homme, la démocratie, la paix, la stabilité et le développement.

369. Sur la base des travaux du Groupe, il serait demandé à l'UA d'assumer une quatrième responsabilité: veiller à ce que les recommandations du Groupe, une fois adopté par le CPS, notamment celles adressées à l'UA, soient pleinement assumées, et que les mesures nécessaires pour permettre leur mise en œuvre intégrale et diligente soient adoptées rapidement.

370. Afin que l'UA s'acquitte de ces tâches stratégiques et techniques, il importe de redynamiser son leadership politique et ses capacités institutionnelles. L'UA devrait accorder une attention particulière :

a) au renforcement de ses capacités, au niveau de son siège à Addis Abéba, pour appuyer la mise en œuvre des Recommandations. Compte tenu de l'importance que représentera le Soudan pour l'UA au cours des années à venir, le Groupe de haut niveau de l'UA sur le Darfour recommande le renforcement des capacités de la Commission et, en particulier, la création d'une unité spéciale au sein du Département Paix et Sécurité pour appuyer l'engagement accru de l'UA au Soudan ; et

b) au renforcement du Bureau de Liaison de l'UA au Soudan, afin qu'il puisse jouer un plus grand rôle d'appui dans le processus de paix soudanais.

Rôle de la MINUAD

371. Le Groupe reconnaît le rôle essentiel de la MINUAD dans la protection des civils au Darfour, la surveillance et la mise en œuvre du cessez-le-feu et des arrangements sécuritaires, la promotion de la paix, de la stabilité et de la réconciliation et la facilitation de l'assistance humanitaire. Lors de ses visites au Soudan, le Groupe a pu, par lui-même, constater la précieuse contribution de la MINUAD à l'amélioration des conditions de vie des Darfouriens. Le Groupe a, toutefois, noté que la MINUAD avait besoin de capacités supplémentaires pour pouvoir s'acquitter de son mandat et de ses tâches de façon plus efficace.

372. Le Groupe est encouragé par l'impact positif que la MINUAD a eu, même si elle ne

s'est pas encore déployée intégralement. Il exhorte les pays contributeurs de troupes et les autres Etats membres des Nations unies à fournir, sans plus tarder, le reste des forces et des moyens jugés indispensables pour que la Mission puisse s'acquitter de son mandat de protection des civils.

373. Le Groupe note la difficulté persistante que connaît la MINUAD dans l'obtention d'équipements essentiels qui ont été promis par le Conseil de sécurité des Nations unies. Plus particulièrement, bien que le déploiement d'hélicoptères d'assaut aient été accepté en avril 2007, seule l'Ethiopie, à ce jour, a fourni de tels appareils. Le Groupe recommande que les équipements nécessaires, y compris les hélicoptères, soient fournis.

374. Etant donné qu'une grande partie des activités de la MINUAD se rapporte au travail de police, le Groupe propose que la composante police civile de la MINUAD soit davantage renforcée, notamment pour accélérer la formation pour les services de police de proximité destinés aux personnes déplacées dans les camps et à ceux qui retournent dans leurs villages d'origine.

375. Le Groupe fait observer qu'étant donné que les caractéristiques du conflit au Darfour changent et que les possibilités de rétablissement de la paix et de la réconciliation au niveau local s'accroissent, le rôle des composantes civiles de la MINUAD gagne en importance. Le Département des Affaires politiques, le Département des Affaires civiles, celui des Droits de l'homme et le DDDC ont tous besoin d'être adéquatement dotés en ressources.

376. Bien qu'initialement la MINUAD n'ait pas été mandatée pour s'occuper des affaires humanitaires, elle n'en assume pas moins une responsabilité primordiale dans la création d'un environnement sécuritaire favorable pour les organisations humanitaires. Après l'expulsion d'organisations humanitaires internationales en mars 2009, elle a également assumé, *de facto*, un rôle humanitaire. Compte tenu de ces développements, le Groupe propose que la MINUAD se charge de la coordination des efforts humanitaires internationaux au Darfour, en agissant de concert avec le Gouvernement du Soudan et les agences et organisations humanitaires.

377. Le Groupe fait observer que les rapports et les analyses des incidents sécuritaires et de la situation politique fournis par la MINUAD constituent une source précieuse d'information pour le CPS de l'UA et le Conseil de sécurité des Nations unies et devraient informer les positions que ces deux organes adoptent sur les questions relatives au Darfour.

ANNEXE A

Les réunions et les consultations du Groupe ainsi que ses visites au Soudan, aux pays voisins et au Qatar

I. LES REUNIONS INTERNES DU GROUPE DE HAUT NIVEAU DE L'UA SUR LE DARFOUR :

18-19 mars 2009, Addis Abéba
2 mai 2009, Addis Abéba
15 mai 2009, Khartoum
15 juin 2009, Khartoum
7 juillet 2009, Addis Abéba
12 septembre 2009, Addis Abéba

II. CONSULTATIONS ET VISITES DU GUAD :

1er – 4 avril 2009. Première visite au Soudan

Khartoum

- Omar Hassan Al Bachir, Président de la République du Soudan,
- Ali Osman Taha, Vice-Président de la République du Soudan,
- Nafie Ali Nafie, Assistant du Président du Soudan,
- Mohamed Ali al-Mahdi, Ministre de la Justice du Soudan,
- Nimer Ibrahim Mohamed, Procureur général pour les crimes du Darfour
- Kamal Mahgoub Ahmed, Conseiller juridique, Vice-Président du Comité d'enquête judiciaire sur les crimes du Darfour
- Mamoun Ahmed Mekki, Conseiller juridique, membre du Comité d'enquête judiciaire
- Hisham Mohamed Yousif, Juge, membre du Comité d'enquête judiciaire
- Abdel Dayim Zomrawi, Sous Secrétaire, Ministère de la justice
- Ashraf Qazi, Représentant spécial du Secrétaire général pour le Soudan (MINUS)
- Daffalla El Haj Yousif, Président du Comité d'enquête sur les crimes au Darfour et membre du Comité
- Autorité judiciaire, Système judiciaire soudanais
- Partis politiques d'opposition
- Comité d'enquête judiciaire
- Organisations de la société civile
- Communauté juridique soudanaise
- Djibril Yipènè Bassolé, Médiateur en chef conjoint UA/ONU
- Communauté diplomatique internationale

Nord Darfour, El Fasher

- Le Wali du Nord Darfour
- Camp des personnes déplacées internes d'Abu Shok,
- Les hauts responsables de la MINUAD
- Représentants de la société civile
- Comité de la réconciliation

Sud Darfour, Nyala

- Le Wali du Sud Darfour
- Rencontre avec les représentants de la société civile
- Rencontre avec les chefs tribaux et les dirigeants de l'administration locale,
- Les hauts responsables de la MINUAD
- Camp des personnes déplacées internes d'Ostash

23 avril – 5 mai 2009, Visites aux pays voisins et au Qatar

Libye, 23 – 25 avril 2009

- Mouammar Khadafi, Guide de la Révolution d'Al Fatah, Président de l'Union africaine
- Représentants des Mouvements du Darfour

Egypte, 25 – 28 avril 2009

- Hosni Moubarak, Président d'Egypte
- Ahmed Aboul Gheit, Ministre des Affaires étrangères d'Egypte
- Amr Moussa, Secrétaire général de la Ligue des États arabes,
- Sadiq al Mahdi, Parti national de la Oumma.

Tchad, 28 avril – 1er mai 2009

- Youssouf Saleh Abbas, Premier Ministre du Tchad,
- Toke Daddy. Gouverneur de la région de Sila, Tchad,
- Ambassadeurs africains accrédités au Tchad,
- Jean-Maurice Ripert, Ambassadeur de France au Tchad,
- Louis Nigro, Ambassadeur des Etats unis d'Amérique au Tchad,
- Leopold Theodor Heldman, Ambassadeur d'Allemagne au Tchad,
- Wang Yingzwu, Ambassadeur de Chine au Tchad,
- Georgy Krilov, Chargé d'Affaires par intérim de Russie au Tchad,
- Le Représentant spécial de l'UE au Tchad,
- Camp des refugiés de Djabal, Goz Beida,
- Sharif Harir, Unité du SLM/A

Qatar, 3 – 5 mai 2009

- Hamid Bin Khalifa Al-Thani, Emir du Qatar,
- Hamad Bin Jassim Bin Jaber Al-Thani, Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères du Qatar,
- Les Membres du Mouvement pour la justice et l'égalité (JEM),
- Scott Gration, Envoyé spécial des Etats unis d'Amérique pour le Soudan.

10 – 25 mai 2009, Deuxième visite au Soudan

Juba, Sud Soudan

- Salva Kiir Mayardit Premier Vice Président de la République du Soudan,

Khartoum

- Omar Hassan Al Bachir, Président,
- Ali Osman Taha, Vice Président,
- Les partis politiques au sein du Gouvernement d'unité nationale
- Parti Oumma,
- Groupe des hauts responsables arabes du Darfour
- Parti du congrès populaire,
- Organisations de la société civile,
- Groupe d'avocats,
- Le système judiciaire soudanais,
- Les représentants du SPLM,
- Le Médiateur en chef conjoint UA/ONU

Nord Darfour : El Fasher

- Le Wali du Nord Darfour
- Les organisations de la société civile,
- Les chefs tribaux,
- Les personnes déplacées internes dans le camp de Zamzam,

Ouest Darfour :

- Visite aux zones contrôlées par les rebelles à Ain Siro, Jabal Marra et réunions avec les Chefs des communautés et les Commandants de campagne du SLM/A

Sud Darfour, Nyala

- Le Wali du Sud Darfour
- Organisations de la société civile,
- Les personnes déplacées internes dans le Camp de Kalma.

Ouest Darfour : El Geneina

- Le Wali du Ouest Darfour,
- Vice Sultan du Dar Massalit et l'Administration locale,
- Les personnes déplacées internes et les chefs des communautés à El Geneina,
- Groupes de la société civile

15 – 26 juin 2009, Troisième visite au Soudan

Khartoum

- Auditions publiques avec les organisations de la société civile
- Auditions publiques avec les partis politiques
- Djibril Yipènè Bassolé, Médiateur en chef conjoint

Ouest Darfour, Zalingie

- Auditions publiques avec les organisations de la société civile, les représentants des chefs tribaux; les représentants des personnes déplacées internes;

Sud Darfour, Nyala

- Auditions publiques avec les représentants de la société civile; les représentants de l'Administration locale et des personnes déplacées internes.

Ouest Darfour, El Geneina

- Le Wali du Ouest Darfour
- Les hauts responsables de la MINUAD
- Auditions publiques avec les personnes déplacées internes; l'Administration locale ; les organisations de la société civile.
- Visite aux zones contrôlées par les rebelles à Ain Siro, Jabal Marra pour rencontrer et discuter avec les chefs communautaires et les commandants de campagne de SLM/A

Nord Darfour, El Fasher

- Auditions publiques avec l'Administration locale, les organisations de la société civile, les personnes déplacées internes et les nomades

7 - 12 juillet, Addis Abéba

- Ramtane Lamamra, Commissaire pour la paix et la sécurité, Union africaine
- Luis Moreno Ocampo, Procureur, Cour pénale internationale
- Jean-Christophe Belliard, Ambassadeur de France en Ethiopie
- Ashraf Qazi, Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU pour le Soudan, (MINUS)
- Michael O'Neill, Envoyé spécial du Royaume uni pour le Soudan
- Rodolphe Adada, Représentant spécial conjoint de la Mission de l'Union africaine et des Nations unies au Soudan (MINUAD)
- Alan Le Roy, Sous-secrétaire général de l'ONU pour les opérations de maintien de la paix
- Djibril Bassolé, Médiateur en chef conjoint UA/ONU
- Comfort Ero, Centre international pour la justice transitionnelle
- Chidi A. Odinkalu, Open Society Justice Initiative
- Dismas Nkunda, Darfur Consortium
- Fouad Hikmat, International Crisis Group

2 – 6 août, Libye, République centrafricaine et Ethiopie

- Représentants des mouvements du Darfour, Tripoli
- Le Président François Bozize, République centrafricaine;
- Le Premier Ministre Meles Zenawi, Ethiopie

23 – 29 août. Quatrième visite au Soudan, Consultations

Khartoum

- Omar Hassan Ahmed Al Bachir, Président
- Salva Kiir Mayardite, Premier Vice-président du Soudan
- Ali Osman Taha, Vice Président
- Parti du Congrès National
  - Ibrahim Ahmed Omer
  - Mohammed El Mahdi Mandour
  - Minghanc Mansour Badawi
  - Ahmed Suleiman Balah
  - Omar Adam Rahama
  - Mustafa Osman Ismail
  - Mohammed Nahied Salih

- Mouvement de libération du peuple du Soudan
  - Riak Machar
  - Malek Agar
  - Pagan Amom
  - Deng Alor
  - Yasir Arman
  - Yen Matthew
  - Priscilla Joseph

- Minni Arko Minawi, Asst. auprès du Président
- Al-Sadig El-Mahdi , Parti national Oumma
- Hassan Hilal, Parti de l'Union démocratique (original)
- Hassan Al-Turabi, Parti du Congrès national
- Mubarak El-Fadil El-Mahdi, Parti Oumma
- Parti de l'Union démocratique (Original)
- Organisations de la société civile
- Représentants des avocats
- Représentants des Groupes arabes
- Abel Alier, Président de la Commission électorale nationale
- Abdella Ahmed Abdallah, Vice Président de la Commission électorale nationale

South Darfur, Nyala

- Représentants des chefs tribaux et de l'Administration locale des trois Etats du Darfour
- Représentants des personnes déplacées internes du Nord et du Sud Darfour
- Représentants des Groupes de la société civile des trois Etats du Darfour

Ouest Darfour, Ain Siro

- Commandants des rebelles
- Représentants des communautés

10 – 12 septembre 2009, Addis Abéba, Consultations avec les parties prenantes internationales

- Jean Ping, Président de la Commission de l'UA
- Rodolphe Adada, Représentant spécial conjoint, (MINUAD)
- Guijin Liu, Représentant spécial du Gouvernement chinois pour le Darfour
- Torben Brylle, Représentant spécial de l'UE pour le Soudan
- Ahmed Sallah-Eldin Noah, Ambassadeur et Représentant Permanent de la Ligue des Etats arabes en Ethiopie, pour l'UA et la CEA
- Les Représentants permanents des Etats Membres de l'UA auprès de l'Union africaine
- Evgeni Goverdovskii, Fédération de Russie
- Ashraf Qazi, Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU (MINUS)
- Michael O'Neill, Envoyé Spécial du Royaume Uni pour le Soudan
- Sherif Mahamat Zene, Ambassadeur du Tchad en Ethiopie
- Partenaires internationaux de l'Union africaine
- Idris Abu Garad, Président, Front de la résistance uni(URF)
- Armée/Mouvement de libération du Soudan (SLM/A)

13 – 16 septembre, Libye

- Mouammar Kadhafi, Guide de la Grande Révolution d'Al-Fatah et Président de l'Union africaine
- Forces révolutionnaire pour la libération du Soudan (SLRF)

Dans le cadre de l'interaction avec les parties prenantes internationales et à la demande du Groupe de haut niveau de l'UA sur le Darfour, les organisations et personnes suivantes ont adressé des propositions écrites sur des questions liées au mandat du Groupe:

- Antonio Cassese, Juge et Président du Tribunal spécial pour le Liban, et ancien Président de la Commission internationale des Nations unies d'enquête sur le Darfour;
- Navanethem Pillay, Haut Commissaire des Nations unies pour les Droits de l'homme, Bureau du Haut Commissaire des Nations unies pour les Droits de l'homme (OHCHR);
- La Commission africaine des Droits de l'homme et des peuples;
- Liu Guijin, Représentant spécial du Gouvernement chinois pour le Darfour
- Mikhali Margelov, Envoyé spécial de la Fédération de Russie au Soudan,
- Mo Ibrahim, Président du Conseil d'administration, Fondation Mo Ibrahim;
- Torben Brylle, Envoyé spécial de l'UE au Soudan;
- Ahmed Ben Bella, ancien Président de l'Algérie, Président du Groupe des sages, Commission de l'Union africaine,
- Edward C. Luck, Conseiller spécial du SG/ONU sur la responsabilité de protéger, Institut international pour la paix;
- Kenneth Roth, Directeur exécutif, Human Rights Watch;
- Issa Maraut, Envoyé spécial de la France pour le Darfour;
- Jerry Fowler, Président, Save Darfur Coalition

ANNEXE B

ANALYSE DES DONNEES POUR LES DECES IMPUTABLES A DES ACTES DE VIOLENCE AU DARFOUR

Présentation succincte

1. Dans le cadre de ses enquêtes, le Groupe a compilé et analysé les données relatives aux accidents mortels causés par des actes de violence au Darfour pour la période du 1er juillet 2008 au 31 janvier 2009, qui correspond aux dix-neuf premiers mois du déploiement de la MINUAD.

2. Deux sources de données indépendantes ont été utilisées afin de produire un ensemble de données fusionnées. Les rapports d'incidents compilés par la Cellule d'analyse conjointe de la mission (JMAC) constituent une des sources, quand à la seconde, il s'agit d'une source libre de recherche (en langue anglaise) et relevant du domaine public. Les données provenant de cette source indiquent un chiffre supérieur d'environ 10 à15% mais les données des deux sources convergent exactement sur le même schéma et la même tendance. Ce qui nous conforte quand à la fiabilité des résultats.

3. Selon ces données, le nombre total de décès entre janvier 2008 et juillet 2009 est estimé entre 2112 et 2429. La plupart des décès sont survenus dans le Sud Darfour, un nombre important d'entre eux est imputable à des affrontements intertribaux au sein des groupes alignés sur le Gouvernement du Soudan, la plupart de ses membres étant arabes. Dans l'Ouest et le Nord Darfour, il y a eu moins d'incidents ; dans la plupart des cas, il s'agissait d'affrontements armés entre le Gouvernement soudanais et les mouvements armés ; ces incidents tendent à diminuer.

4. Au cours de la période de 19 mois examinée, les formes de violence ont évolué. Une baisse sensible des violences meurtrières est observable. Le schéma de violence indique qu'il s'agit de plus en plus d'un conflit à multiples facettes, proche d'une «guerre de tous contre tous». Les affrontements intertribaux étaient fréquents, surtout dans le Sud Darfour. Les forces gouvernementales régulières et irrégulières ont combattu les unes contre les autres, les mouvements armés «signataires» se sont battus entre eux et les forces pro-gouvernementales ont affronté les mouvements armés «non-signataires ».

Méthodes

5. Pour cette analyse, deux ensembles de données ont été utilisées. L'une est la compilation par la JMAC de tous les rapports relatifs aux incidents. Ces rapports sont fournis par les secteurs et les départements de la MINUAD, ainsi que par des agences des Nations unies, des ONG opérant au Darfour et d'autres incidents qui ont été établis par la police, les autorités des camps etc. Tous ces incidents ont été répertoriés dans une liste principale. Les rapports relatifs aux décès dus à la violence ont été extraits de cette liste. Les cas d'accidents de voitures et de suicides ont ensuite été retirés de la liste. Cependant les décès accidentels dus à des coups de feu ou à des obus (par exemple le déclenchement accidentel

d'armes, des mines terrestres et des obus non explosés ou des coups de feu tirés lors des cérémonies de mariage) ont été maintenus dans le fichier. Par la suite, les rapports, revus ou mis à jour, ont été ajustés en conséquence. L'ensemble des données qui en a résulté, a été analysé afin de produire des chiffres, des schémas et les tendances.

6. La seconde série de données est une compilation de tous les rapports en langue anglaise relevant du domaine public, provenant d'un large éventail de documents y compris des reportages de presse, des rapports d'ONG et de la société civile, des communiqués publics des agences de l'ONU, etc., sur une période de 15 mois jusqu'à la fin du mois de mars 2009. Ces rapports ont été minutieusement analysés afin de réduire au minimum les doubles exemplaires. Ceux portant sur les accidents mortels ont été extraits de cette compilation. Les deux ensembles de données ont ensuite été fusionnées et lorsque les cas ou le contenu des rapports, pour un même événement, divergeait, l'origine de ladite divergence fut rigoureusement traquée.

7. La qualité de l'analyse des données dépend largement de la fiabilité et du caractère exhaustif des rapports. Il convient de relever qu'avec le temps, la qualité des rapports de la JMAC/ MINUAD relatifs aux incidents s'est améliorée. Pour la période correspondant aux premiers mois du déploiement de la MINUAD, il manque certaines données, notamment celles relatives à des incidents pour lesquels le nombre de personnes tuées ou blessées n'est pas disponible. Durant cette période, de violents combats eurent lieu entre le Gouvernement du Soudan et le JEM au Darfour Ouest. Vers le milieu de 2008, les rapports relatant les incidents mortels et fournissant des "chiffres arrondis" étaient plutôt rares et vers la fin de l'année, presque tous les chiffres étaient étayés par des rapports plus détaillés, circonstanciés (certains rapports ont revu les chiffres antérieurs). Dès avril 2009, l'analyse des rapports de la JMAC est devenue plus rigoureuse.

8. La catégorie «combats intertribaux» requiert une attention particulière. Bon nombre d'incidents, dont une grande partie de ceux ayant provoqué le plus grand nombre d'incidents mortels, sont survenus lors d'affrontements armés entre membres des tribus armées. La grande majorité de ces incidents se sont produits au Darfour Sud. Ces incidents impliquaient presque tous les tribus arabes et notamment les Fellatas, avec environ 100 décès imputables à des querelles internes au sein de la tribu Gimir. La plupart des rapports relatant ces incidents ne font pas de distinction entre les combattants et les civils; il serait en fait très difficile, dans ces situations de faire une distinction entre ces deux catégories. La catégorie des «personnes tuées dans les affrontements intertribaux » s'applique à ces incidents. Elle ne comprend pas les incidents au cours desquels il y a eu des affrontements armés entre les milices et les tribus non arabes tels que les Furs et les Masalits.

9. Les deux ensembles de données concordent parfaitement. Dans chacun d'eux, la majorité des incidents est signalée de manière similaire ou identique. L'ensemble des données de la MINUAD indique 2112 décès au cours de la période des 19 mois examinée. Lorsque cet ensemble est fusionné avec celui de la source libre le chiffre augmente de 124 et passe à 2246. Par ailleurs, il y a des incidents pour lesquels les deux ensembles de données indiquent clairement des décès mais sans en préciser le nombre. Ils sont facilement identifiés comme étant des incidents de combat entre le Gouvernement soudanais et les mouvements armés, aucune des parties concernées n'ayant fourni de détails sur le nombre

de morts dans leurs rangs. Lorsque les différences sont importantes et susceptibles d'influer sur l'analyse et les conclusions, elles sont signalées ci-dessous.

10. Les données ont été analysées selon (a) le nombre total de personnes tuées, (b) la répartition géographique des décès pour chacun des États du Darfour, (c) les tendances, au fil du temps, tant globales que par Etat et (d) selon les types de violence, de leurs auteurs et des victimes.

Résultats

Les chiffres globaux

11. La base de données de la MINUAD contient des rapports indiquant environ 2112 décès dus à la violence. En écartant les incidents au cours desquels il n'était pas possible d'identifier clairement les catégories de victimes, on peut les repartir selon les catégories suivantes:

• Civils (à l'exclusion des incidents intertribaux)	585 décès
• Dont personnes déplacées internes	90
• Victimes de crimes de droit commun	51
• Combattants	675
• Dont des membres des Forces régulières du Gouvernement du Soudan	333
• Policiers tués par des bandits	16
• Milices irrégulières	153
• Mouvements armés (signataires)	98
• Mouvements armés (non signataires)	91
• Personnes tuées dans des combats intertribaux	635
• Criminels	14
• Morts non identifiés	203

12. Il convient de noter que la catégorie « crimes de droit commun» exclut tout crime commis par un individu en uniforme ou présumé être un membre des milices. Par ailleurs, 60 homicides commis par ces personnes auraient pu être également classés dans la catégorie « crimes de droit commun ».

13. Après avoir supprimé les incidents et les rapports signalés en double et qui n'ont pas été pris en compte, l'ensemble des données de la source libre contient 124 décès de plus dus à quatre incidents majeurs. Parmi eux, 83 sont survenus au Darfour Ouest au cours des six premiers mois du déploiement de la MINUAD, 20 dans les six mois suivants et 21 en 2009. Les incidents violents impliquant des groupes du Darfour et survenus en dehors des limites géographiques du Darfour ont été écartés, les conflits internes au Tchad notamment (32 à 125 décès signalés) et l'attaque du JEM contre Omdurman (297 morts signalés).

14. Les écarts entre les ensembles de données peuvent être attribués aux facteurs suivants: (a) les rapports de la MINUAD pour la première moitié de 2008 présentaient plusieurs lacunes, notamment le nombre de victimes civiles et de combattants morts des suites d'incidents au Darfour-Ouest, (b) certains rapports de la MINUAD signalent des décès

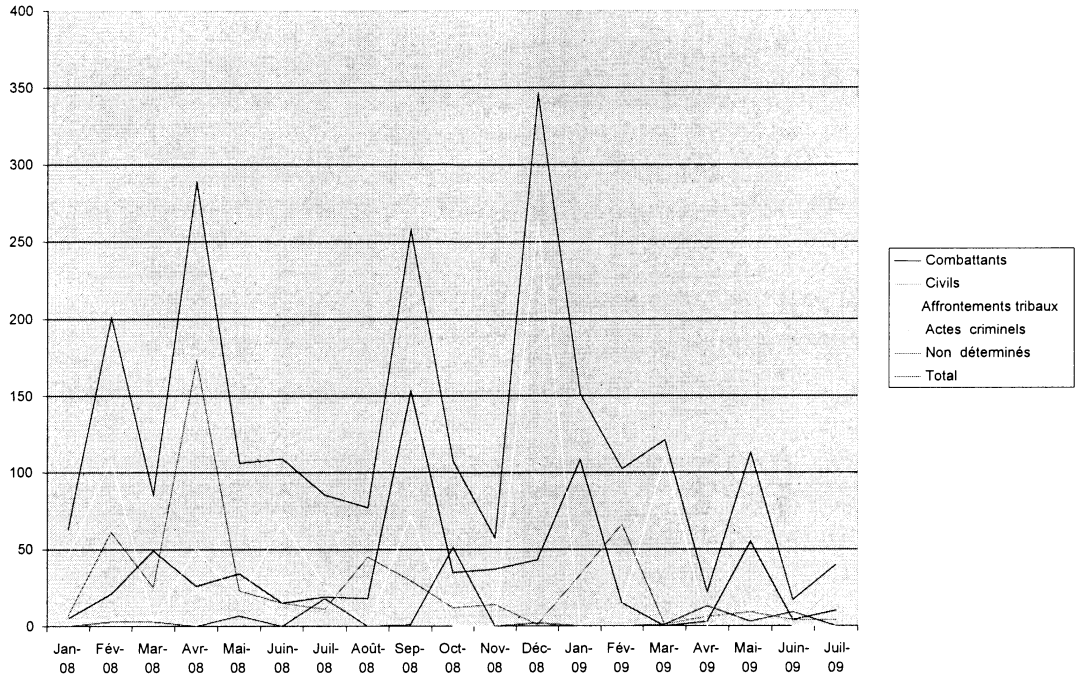
de combattants mais ne fournissent pas de chiffres, et (c) il y a un petit nombre d'homicides qui ne figure pas dans la base de données de la JMAC. La principale source de divergences, éliminée au cours de l'analyse, était que les données de la source libre contenaient des rapports initiaux qui avaient été supprimés, suite à des enquêtes de la MINUAD qui a revu les chiffres à la baisse.

Schéma géographique

15. La majorité des décès (68%) est survenue dans le Sud Darfour. Pour le Darfour-Ouest, ils représentaient 14% et au Nord Darfour 18%.

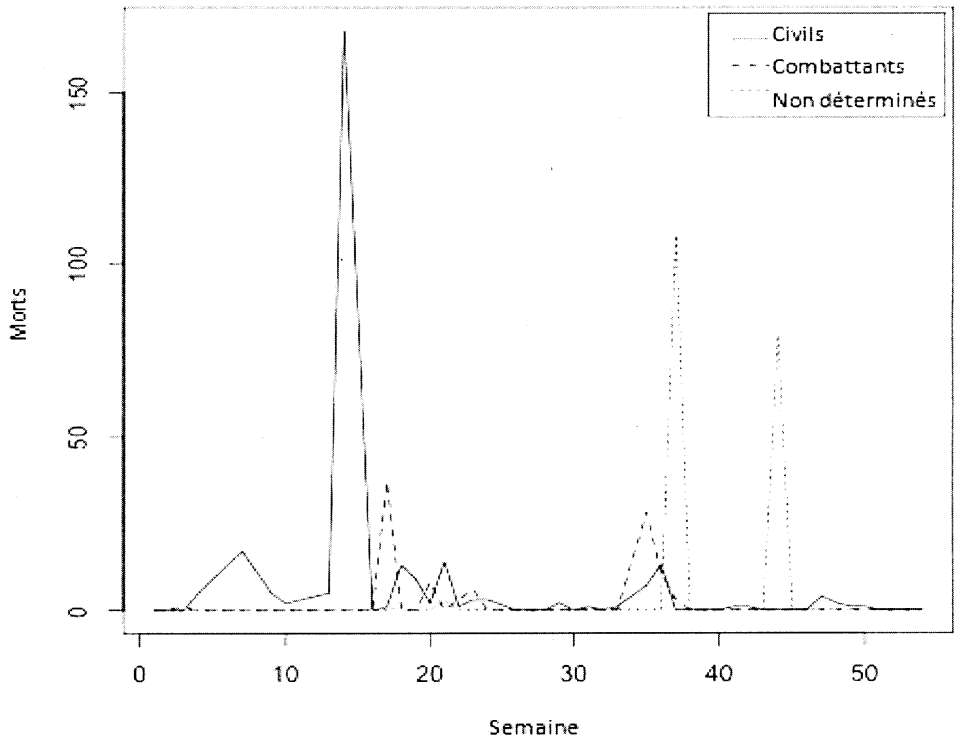
Les tendances au fil du temps

16. Le diagramme suivant présente l'évolution globale du nombre de tués pour la période allant jusqu'à mars 2009. Il montre une tendance perceptible à la baisse, en particulier en 2009. Il faut également relever le changement sensible du nombre de décès imputables à des affrontements entre les mouvements armés et le Gouvernement soudanais et les décès des civils y afférent, vers des décès dus à des affrontements intertribaux.

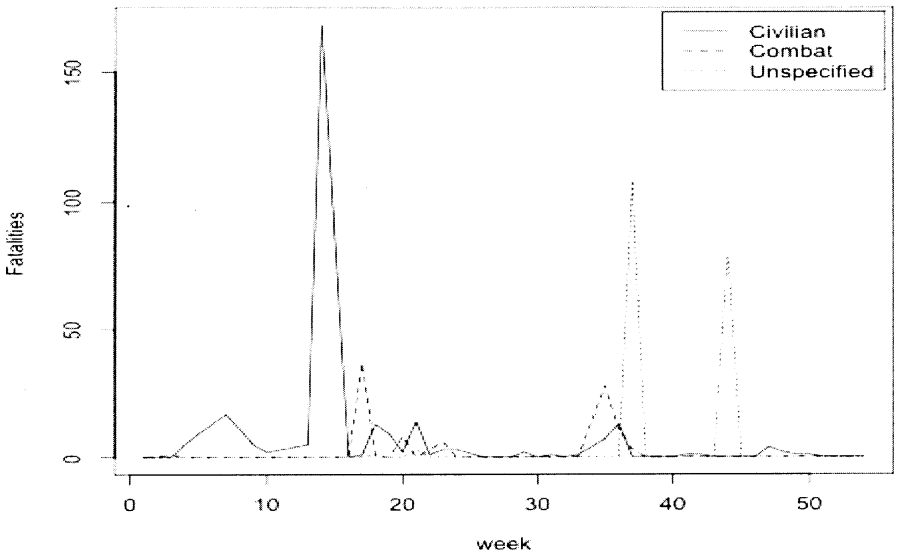


17. Si l'on établit une comparaison entre les trois États du Darfour, des tendances nettes se dégagent. Les trois diagrammes suivants montrent les tendances pour chacun des trois Etats. Ils illustrent aussi la manière dont les décès sont attribuables de manière non proportionnelle à un nombre relativement faible d'incidents qui causent de nombreuses victimes.

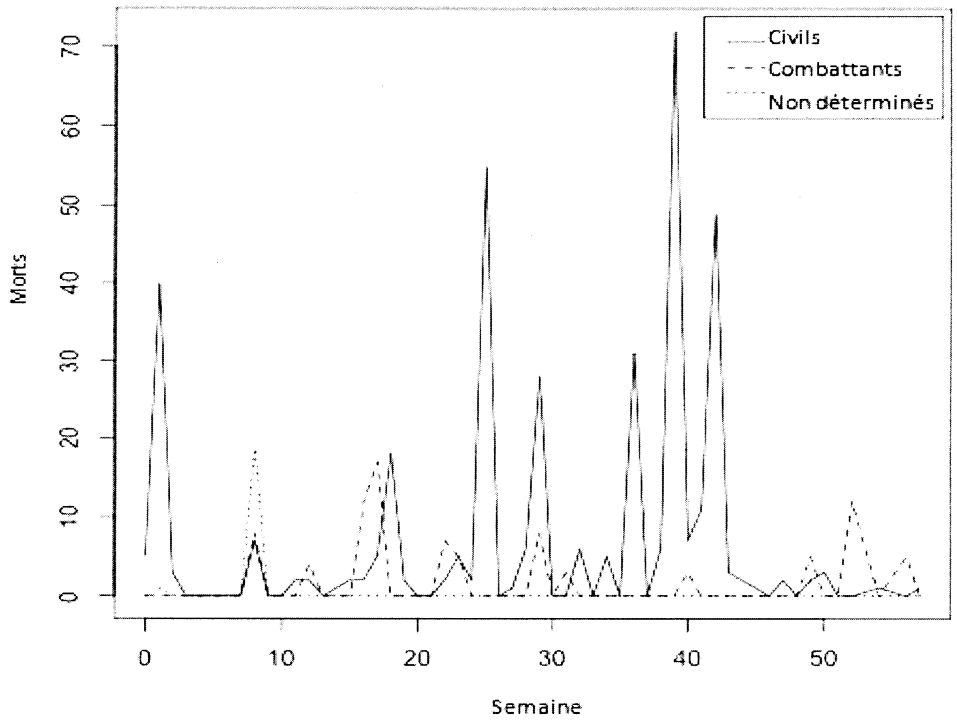
18. Le premier diagramme, pour le Darfour Ouest montre des pics élevés suivis par une tendance à la baisse conduisant à quelques incidents entraînant des décès fin 2008 et début 2009:



19. Le Nord Darfour (ci-dessous) présente un schéma différent, avec une situation imprévisible, des incidents sporadiques, mais avec une baisse générale.



20. Pour le Sud Darfour, la tendance est tout aussi différente. Il y a une concentration plus forte des incidents et, pendant la période examinée, aucune baisse sensible du rythme d'incidents mortels n'a été observée.



21. Depuis avril 2009, les chiffres sont de plus en plus fidèles à la réalité. Des méthodes d'enquête plus rigoureuses permettent de produire des rapports au contenu fiable.

Auteurs et victimes des incidents

22. L'ensemble des données peuvent être ventilées de manière à fournir une analyse sur les auteurs et les victimes des incidents. Le tableau suivant a été établi sur la base de l'analyse des rapports de la JMAC, les incidents, pour lesquels le groupe responsable des décès n'a pas pu être identifié, n'ont pas été pris en compte. Par conséquent, les chiffres représentent environ 85% des incidents.

<u>Tableau</u>: Qui tue, Qui est tué

Tués (D) *Meurtriers (G)*	Forces Régulières	Forces Irrégulières	Mouvements Signataires	Mouvements non signataires	Tribus	Bandits	Civils	Total
Forces Régulières	15	24	26	76	8	14	131	294
Forces Irrégulières	27	84	2	1			85	199
Mouvement	8	9	48	12			203	280

s Signataires								
Mouvements Non signataires.	259	35	19	2	13		36	364
Tribus	4		3		614			621
Bandits	16						81	97
Civils	4	1					51	56
Total	333	153	98	91	635	14	585	1909

23. Il a été difficile de coder certains incidents parce qu'à maintes reprises les Forces armées soudanaises régulières et irrégulières ont mené des opérations conjointes (dans ces cas-là, les chiffres sont attribués aux forces régulières). Dans un cas, les groupes signataires et non signataires se sont battus ensemble contre le Gouvernement du Soudan (dans ce cas précis les chiffres sont placés dans la ligne «non signataires »).

24. Le nombre de morts dus à des conflits intertribaux est inquiétant. Ces morts sont survenus presque exclusivement au Sud Darfour et dans les tribus alliées au Gouvernement soudanais, pour la plupart arabes. L'une des conséquences de cette situation c'est qu'un nombre plus important d'Arabes que de non Arabes ont été tués au Darfour au cours de cette période.

25. Un autre facteur remarquable est que chacune des neuf cases dans le coin supérieur gauche de ce tableau contient un chiffre. Il y a eu des incidents au cours desquels les forces régulières se sont heurtées à d'autres forces régulières (à titre d'exemple, des éléments des Forces armées soudanaises se sont battus contre ceux des Services de renseignements), des cas où les Forces régulières ont combattu les Forces irrégulières (par exemple, les SAF contre les milices), des affrontements entre les Forces régulières et les Mouvements armés «signataires», ainsi qu'entre les Forces du Gouvernement soudanais et les Mouvements armés « non signataires ». Les Mouvements «signataires» se sont également battus entre eux. Dans ce tableau, sur le nombre total de décès, 253 (soit 13%) sont la conséquence d'affrontements au sein des forces officiellement alignées au Gouvernement soudanais.

26. Il convient de relever que les mouvements armés non signataires ne se sont pas battus entre eux. Les deux décès dans cette catégorie ont été des exécutions extrajudiciaires au sein d'un seul groupe. Au cours de la période examinée, l'éclatement des Mouvements armés n'a pas entraîné d'effusions de sang en leur sein.

27. Le nombre de décès dus à des combats entre les Forces régulières du Gouvernement soudanais et les forces irrégulières, et contre les Mouvements armés, y compris toute forme de violence perpétrée par ces groupes contre la population civile, est de 637, soit 33% du nombre total. Cela indique qu'un cessez-le feu entre le Gouvernement et les Mouvements

armés ne pourrait, par lui-même, mettre un terme à ces incidents mortels.

28. Les catégories de crime, d'affrontements intertribaux, et d'attaques par des forces irrégulières et par les mouvements signataires se recoupent. La catégorie « Bandit » renvoie à des attaques individuelles dont le seul mobile semble être de commettre un délit.

29. Au cours des 19 mois, 90 personnes déplacées internes ont été tuées. Trente-huit de ces décès sont imputables à un seul incident survenu en août 2008 dans le camp de Kalma.

30. Au cours de cette période un bombardement aérien a fait 70 morts, dont 29 civils, dix combattants, le reste des victimes n'ayant pas été identifiées.

Conclusions

31. Cet exercice démontre l'utilité de présenter des données fiables sur les incidents mortels ainsi que l'importance d'une collecte et d'une analyse rigoureuse des données. L'analyse fournit le nombre de personnes tuées dans les violences au Darfour pendant les 19 premiers mois du déploiement de la MINUAD, ce nombre est presque définitif. Les chiffres de la MINUAD semblent avoir omis ou sous-évalué certains incidents, surtout ceux survenus au début de 2008 et qui représentent 10 à 15% du total.

32. Le tableau qui se dégage est celui d'un conflit de faible intensité et à multiples facettes, caractérisé par plusieurs formes distinctes de violence meurtrière, comprenant des combats, des crimes, des attaques contre les civils perpétrées par toutes les parties, et des affrontements intertribaux. Cependant, les forces dominantes qui infligent des violences aux populations civiles sont les forces régulières et irrégulières du Gouvernement soudanais ainsi que les Mouvements armés.

ANNEXE C

LE GROUPE DE HAUT NIVEAU DE L'UNION AFRICAINE SUR LE DARFOUR

LE PRESIDENT ET LES MEMBRES DU GROUPE DE HAUT NIVEAU DE L'UA SUR LE DARFOUR

Président Thabo Mvuyelwa Mbeki, Président du Groupe de haut niveau de l'UA sur le Darfour

Le Président Mvuyelwa Thabo Mbeki a été Président de l'Afrique du Sud de 1999 à 2008. En tant que membre de l'ANC en exil, il a servi dans les bureaux de l'ANC au Botswana, Swaziland, Nigeria et en Zambie. En 1975, il devint membre du Comité exécutif national de l'ANC. En décembre 1976, il fut envoyé au Nigéria en tant que représentant de l'ANC et fut nommé chef du département de l'information de l'ANC en 1984 et chef du département des relations internationales en 1989, en collaboration avec M. Oliver Tambo, alors Président de l'ANC.

En 1989, M. Mbeki a dirigé la délégation de l'ANC qui a mené des pourparlers secrets avec le Gouvernement sud-africain. Ces pourparlers ont abouti à la légalisation de l'ANC et à la libération des prisonniers politiques. Il a également participé à de nombreuses autres négociations importantes entre l'ANC et le gouvernement qui ont finalement abouti à la démocratisation de l'Afrique du Sud. M. Mbeki devint Co-Vice-président d'Afrique du Sud en mai 1994, après la première élection démocratique en Afrique du Sud, et seul Vice-président en juin 1996. Il succéda à Nelson Mandela en tant que Président de l'ANC en décembre 1997 et en tant que Président de la république en juin 1999. M. Mbeki fut ensuite réélu pour un second mandat en avril 2004. En tant que Vice-président puis, Président, M. Mbeki contribua au règlement réussi des conflits au Burundi, en République démocratique du Congo (RDC), en Côte d'Ivoire et au Zimbabwe. M. Mbeki obtint une maîtrise en économie de l'Université du Sussex en Angleterre pendant son exil.

Gén. Abdulsalami Abubakar, membre du Groupe de haut niveau de l'UA sur le Darfour

Le Général Abubakar a été chef d'Etat et Commandant en chef de la République fédérale du Nigéria, de 1998 - 1999. Après avoir quitté ses fonctions, le général Abubakar a assumé d'illustres engagements internationaux, y compris en tant que Président du Groupe d'observateurs du Commonwealth, en 2000. En août 2000, il fut nommé Envoyé spécial du Secrétaire général des Nations unies en République démocratique du Congo. En juin 2002, il fut Président du Sous-comité militaire pour le dialogue inter-congolais. En 2002, il fut le Président d'African Strategic and Peace Research Group. En mai 2003, il fut nommé par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en tant que facilitateur des pourparlers de paix au Libéria. En 2004, il fut nommé Envoyé spécial du Président de l'UA au Soudan et au Tchad. Après avoir servi en tant qu'Envoyé spécial du Secrétaire général du Commonwealth pour la Gambie, il devint plus tard l'Envoyé spécial du Secrétaire général des Nations unies pour ce pays. Le général Abubakar est né à Minna, dans l'Etat du Niger en 1942. Il s'est engagé dans les Forces aériennes du Nigeria en 1963. Il devint Chef d'Etat-major en 1993 et Général en 1998.

Président Pierre Buyoya, membre du Groupe de haut niveau de l'UA sur le Darfour

Le Président Pierre Buyoya a été chef d'Etat du Burundi, à deux reprises, de 1987 à 1993 et de 1996 à 2003. En 2008, M. Buyoya fut nommé par l'Union africaine pour conduire une mission au Soudan et au Tchad. De 1993 à 1996, il était membre du «Conseil des conseillers africains », un groupe de réflexion de la Banque mondiale présidé par le Vice-président de la Banque responsable de l'Afrique. Depuis 2004, il exerce la fonction de consultant pour l'Organisation internationale des pays francophones. À ce titre, il a conduit des délégations pour surveiller les élections ou promouvoir le dialogue politique en Guinée Bissau, République centrafricaine, Mauritanie, RDC et au Niger. Au Burundi, il dirige une ONG nommée «Fondation pour l'unité, la paix et la démocratie», qui s'occupe des enfants de la rue et des orphelins et les aide dans le domaine de l'enseignement professionnel. En tant qu'ancien Président, il est également sénateur au Parlement.

Ahmed Maher El Sayed, membre du Groupe de haut niveau de l'UA sur le Darfour

M. Ahmed Maher a été Ministre des Affaires étrangères de l'Égypte de 2001 à 2004. Avant cette nomination, M. Maher avait servi dans les ambassades égyptiennes à Kinshasa, Paris, au Consulat général à Zurich, à Lisbonne et à Bruxelles, où il avait été accrédité par l'Union européenne. En 1992, il fut nommé Ambassadeur à Washington, fonction qu'il a assumé jusqu'en 1999. En 2000, il devint directeur du Fonds arabe d'assistance technique aux États africains auprès de la Ligue des Etats arabes. Il fut également Ambassadeur de l'Egypte à Moscou. M. Maher a travaillé au cabinet du Président en tant que conseiller pour les affaires de sécurité nationale de 1971 à 1974 et fut nommé directeur de cabinet du Ministre des Affaires étrangères de 1978 à 1980. M. Maher participa aux négociations de paix de Camp David en 1978 et aux négociations de paix de Taba en 1988 et représenta l'Égypte à de nombreuses conférences internationales. Né le 14 septembre 1935, M. Maher obtint son diplôme de droit de l'Université du Caire et débuta sa carrière diplomatique au Ministère des affaires étrangères en 1957, en tant que jeune diplomate au Congo, en France et en Suisse dans les années 1960.

Juge Florence Ndepele Mwachande Mumba, membre du Groupe de haut niveau de l'UA sur le Darfour

La juge Florence Mumba fut nommée, en mai 2009, par le Secrétaire général de l'ONU Ban Ki-moon, en tant que juge de réserve pour les tribunaux du Cambodge pour juger les crimes perpétrés pendant la période du Kampuchea démocratique. Avant cette nomination, la juge Mumba fut, de 2003 à 2005, juge de la Chambre d'appel pour les Tribunaux pénaux internationaux des Nations unies pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda. De 1999 à 2001, la juge Mumba fut élue Vice-présidente du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, première femme africaine à occuper ce poste. En novembre 1997, la juge Mumba fut élue juge au Tribunal pénal international des Nations unies pour l'ex-Yougoslavie, à La Haye. Elle servit à la fois en tant que juge de première instance et présidente du tribunal. La juge Mumba fut membre de la Commission des Nations unies sur la condition des femmes de 1992 à 95, et Directrice pour l'Afrique dans le Comité de l'Institut international De 1994 à 2003, la juge Mumba a été Commissaire à la Commission internationale des juristes. À ce titre, elle a participé à l'élaboration du Protocole à la Charte africaine sur les droits de

l'homme et des peuples. La juge Mumba est actuellement Présidente de la Commission électorale de Zambie. Originaire de la Zambie, la Juge Mumba obtint son diplôme de droit en 1972, à l'Université de Chisamba, Zambie. La juge Mumba a commencé sa carrière professionnelle en tant que Conseiller d'assistance juridique au Ministère zambien de la Justice, et est devenue Directeur du Département d'assistance juridique en 1977, et, en 1980, la première femme juge de la Cour suprême de Zambie. En 1997, la juge Mumba fut nommée juge de la Cour suprême.

Kabir Abdulfatah Mohammed, membre du Groupe de haut niveau de l'UA sur le Darfour

De 2006 à 2008, M. Mohammed fut Secrétaire général du Nigerian Petroleum Technology Development Fund. Auparavant, il avait exercé les fonctions de Conseiller juridique et d'Assistant spécial du Directeur de cabinet du Président Obasanjo. De 1993 à 1999, il a également été Conseiller juridique auprès du Conseiller pour la sécurité nationale. En mars 2005, M. Mohammed était Envoyé spécial du Président Obasanjo au Soudan et à l'Union africaine et il travailla sur la création d'un Groupe d'experts africains sur la justice pénale et la réconciliation au Darfour. Il a également été représentant du Nigéria auprès du Groupe de l'Union africaine des experts juridiques sur la mise en œuvre de la Résolution 1593 du Conseil de sécurité des Nations unies.

Rakiya Omaar, membre du Groupe de haut niveau de l'UA sur le Darfour

Mme Omaar, juriste de formation, a travaillé à l'Organisation internationale du travail, de 1980 à 1985, en tant d'Assistante spéciale pour l'Afrique auprès du Directeur général. Après avoir travaillé un temps en tant qu'avocate, elle fut la première Directrice de l'organisation des droits de l'homme, Africa Watch, de 1988 à 1992. En 1993, elle est devenue l'une des fondatrices et co-directrice du groupe des droits de l'homme, African Rights, devenant l'unique directrice en 1998, poste qu'elle conserve aujourd'hui. Mme Omaar a fait des recherches et publié de nombreux livres, rapports et articles sur les questions relatives aux droits de l'homme en Afrique. De 1994 à ce jour, Mme Omaar a axé son travail, en particulier, sur le génocide au Rwanda et ses conséquences et elle a beaucoup écrit sur ce sujet. Mme Omaar a poursuivi des études en histoire à l'Université d'Oxford et en droit à l'Université de Cambridge.

ANNEXE D

EXPERTS

Barnabas Philip Afako, Avocat

Professeur Salah Eddine Amer, Université du Caire, Egypte

Aref Mohamed Aref, avocat, Barreau de Djibouti

Catherine Cissé, directeur exécutif, Institut international pour la justice historique et la réconciliation, La Haye, Pays-Bas

Tiyanjana Maluwa, directeur, School of International Affairs, Université de l'Etat de Pennsylvanie , Etats Unis d'Amérique

Dr Sydney Mufamadi, ancien Ministre sud-africain pour la sûreté et la sécurité et aussi Ministre du Gouvernement provincial et local. Actuellement, Professeur honoraire à l'Université métropolitaine de Nelson Mandela, Afrique du Sud

Rakiya Omaar, Avocate en droits de l'homme , Directrice d'African Rights et également membre du Groupe de haut niveau de l'UA sur le Darfour

Professeur Jean-Emmanuel Pondi, Directeur du Département des politiques internationales à l'Institut des Relations Internationales du Cameroun (IRIC), Université de Yaoundé

Dr. Alex de Waal, Directeur de programme au Social Science Research Council, New York, Etats Unis d'Amérique

ANNEXE E

PERSONNEL/SECRETARIAT DE LA COMMISSION AFRICAINE

M. El Ghassim Wane, Directeur par intérim, Département Paix et Sécurité, et le personnel du Département

Dr Dawit Toga, analyste politique, Division de Gestion des Conflits, co-coordinateur et point focal désigné pour le Groupe de haut niveau de l'UA sur le Darfour

Ambassadeur Mahmoud Kane, chef du Bureau de liaison de l'UA, Khartoum, Soudan, et tout le personnel du Bureau

Bureau de liaison de l'UA, N'djamena, Tchad

Délégation permanente de l'UA auprès de la Ligue des États arabes, Le Caire, Egypte

ANNEXE F (1)

Lettre de présentation d'excuses

Monsieur Adada, Représentant spécial conjoint (MINUAD)
Direction de la MINUAD,
El –Fasher,

Au nom des personnes déplacées du Camp de ''Kalma'' et en nos noms personnels, nous vous exprimons nos sincères remerciements pour la bonne direction de votre présent mandat.

Nous avons eu le plaisir de constater votre collaboration illimitée et votre engagement à satisfaire nos revendications en vue d'atteindre l'objectif escompté. Nous rendons également hommage aux efforts considérables que vous avez déployés pour assurer notre sécurité.

Nous vous félicitons pour le professionnalisme et l'efficacité dont vous avez fait preuve, vous-même ainsi que vos suppléants et votre direction, ici à Nyala, en vue de régler les nombreux problèmes existant entre nous et le Gouvernement soudanais, lesquels constituaient une vraie menace à notre encontre, et qui, sans votre intervention, auraient pu engendrer de lourdes conséquences.

Ces développements et ces efforts consentis par les fonctionnaires de la Mission ont permis, en quelque sorte, d'établir la confiance entre nous et le Gouvernement soudanais. Votre dernière réunion avec nous pour parvenir à un consensus avec le Gouvernement, bénéficie du soutien des personnes déplacées du camp de ''Kalma''.

Nous déplorons notre prise de position antérieure maladroite. C'était, en effet, une erreur de notre part, et l'erreur est une caractéristique de l'être humain. Malgré cela, et en plus de la manière avec laquelle vous dirigez la Mission, vous avez démontré vos sentiments paternels à notre égard en assumant nos défaillances.

Cet esprit paternel, nous l'avons constaté, de manière évidente, à la suite de notre opposition erronée à votre rapport sur la situation sécuritaire au Darfour que vous avez présenté, en bonne foi, dans l'intérêt des personnes déplacées du Darfour.

Monsieur,

Il apparait clairement que sans vos efforts remarquables, votre engagement et votre volonté personnelle, toutes nos revendications n'auraient pu être satisfaites, sans parler de l'aide apportée par votre Mission, ainsi que par la société civile, surtout après l'expulsion des ONG.

Nous avons été mandatés par les personnes déplacées du camp de ''Kalma '' pour vous exprimer nos profonds regrets et nos sincères excuses pour toutes nos prises de positions maladroites et non fondées adoptées à votre égard et à l'encontre de votre Mission. Nous souhaitons que notre coopération avec vous et avec vos fonctionnaires se poursuive en vue d'appuyer le processus de paix durable au Darfour.

Nous formons également l'espoir que vous continuez de nous apporter votre aide précieuse conformément aux aspirations auxquelles œuvre la Mission dans l'intérêt de la population du Darfour.

Les responsables du camp de Kalma

Suivent les signatures des personnes ci-après :

-Ali Abdallah (chef du camp)
-Rapporteur (signature illisible)
-Guebbani Adam (centre 2)
-Ibrahim Ahmed (centre 3)
-Adam Shraf-Eddine (centre 6)
-Hawa Youcef Yahia (Union des femmes)
-Othmane Mohamed...

Copie à : - Landung Badji
- **Bureau des affaires humanitaires**
- **Directeur de la police de la MINUAD- Nyala**

****

APPENDIX F (2)

A Monsieur le Commandant de la MINUAD
Aux bons soins de Monsieur Adada

Nous vous exprimons nos remerciements et notre considération pour les efforts déployés par la MINUAD à travers différentes sortes de patrouilles, surtout nocturnes, ainsi que la présentation de rapports sur la situation réelle vécue par les déplacés. Il s'agit là d'une action qui mérite toute notre reconnaissance.

Comme aboutissement à tous ces efforts, nous vous demandons, au nom des déplacés du camp de ''Kalma'', d'installer une clôture autour de ce camp avec des fils barbelés et de déterminer les voies de passages principales pour l'entrée et la sortie des déplacés.

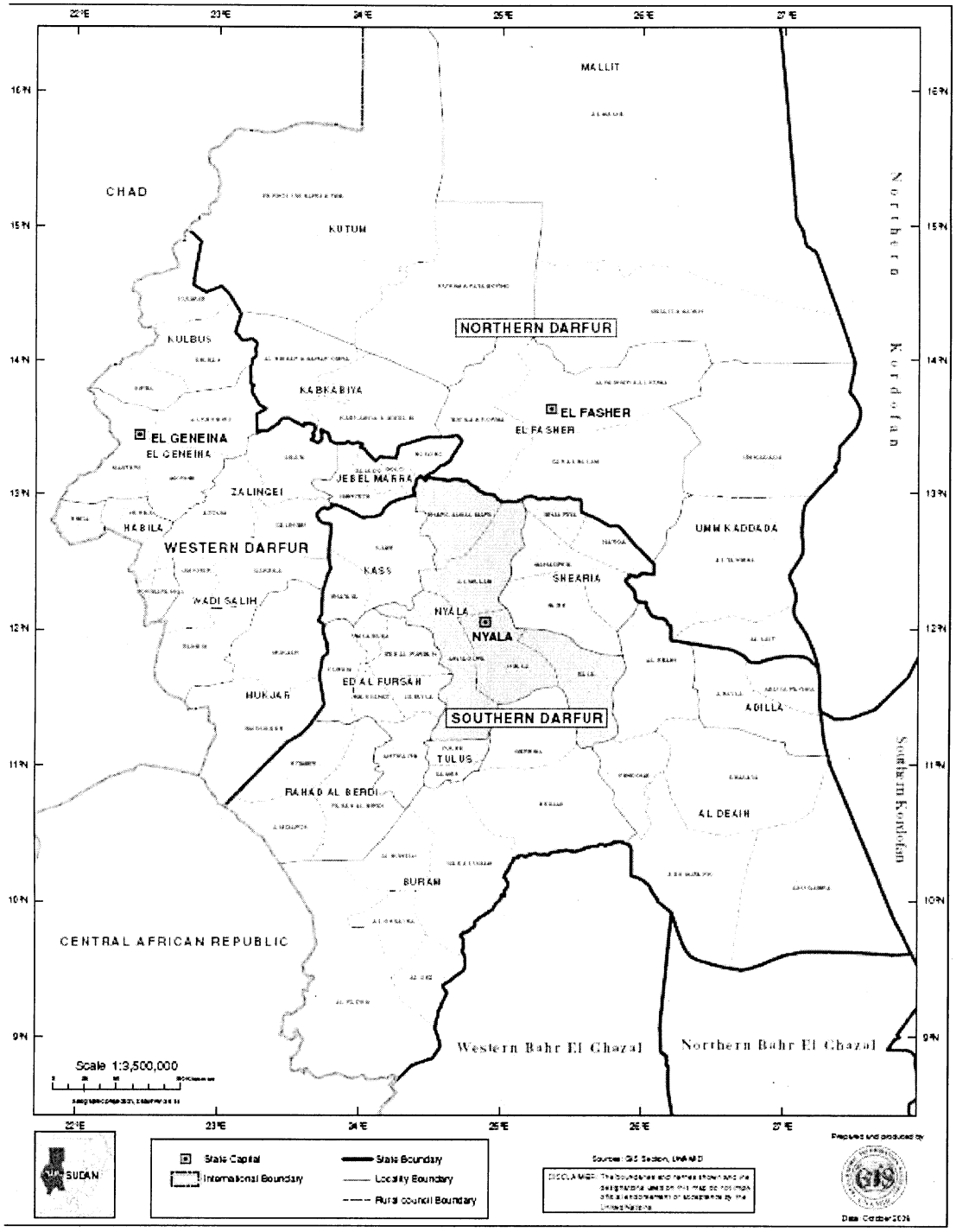
Nous vous demandons également de placer un système d'éclairage électrique afin d'éloigner les criminels qui s'infiltrent, la nuit, dans le camp pour agresser ses occupants, et également afin de parer aux dangers sécuritaires que constituent les conspirations et les provocations tramées par le Gouvernement contre les déplacés du camp de ''Kalma''.

Nous espérons que la présente demande soit acceptée et mise en œuvre en urgence.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de nos sincères remerciements et notre haute considération.

La Direction du camp de ''Kalma''
24/7/2009

ANNEXE G

CARTES

DARFUR STATE ADMINISTRATIVE